

**USAHA PENGENDALIAN ALIH FUNGSI
TANAH PERTANIAN MENJADI TANAH NON PERTANIAN
DI KECAMATAN MRANGGEN KABUPATEN DEMAK**



Tesis

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Derajat Sarjana S-2**

Magister Kenotariatan

Disusun Oleh:

**Bondan Ndaru Prayudhayanti, SH
B4B002070**

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2004**

TESIS

USAHA PENGENDALIAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN MENJADI TANAH NON PERTANIAN DI KECAMATAN MRANGGEN KABUPATEN DEMAK

Disusun Oleh:

Bondan Ndaru Prayudhayanti,SH
B4B002070

Telah dipertahankan didepan tim penguji
Pada tanggal 14 September 2004
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

Menyetujui

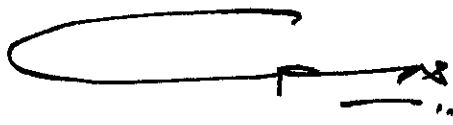
Tanggal, 17-9-2004

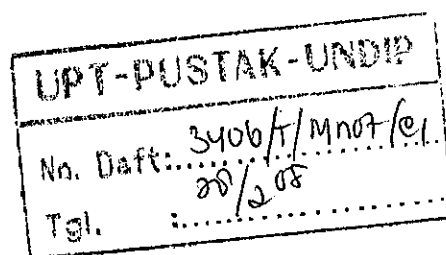
Pembimbing


Hj. Endang Srisanti, SH. MH

Tanggal,

Ketua Program


Prof. IGN Sugangga, SH



PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan disuatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum atau tidak diterbitkan sumbernya dijelaskan dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, 6 Juli 2004

Bondan Ndaru Prayudhayanti, SH

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO:

1. *"Cari dan anda akan menemukan bahwa awal dari semua organisasi yang besar adalah seseorang yang antusias, bersungguh-sungguh dengan tujuannya, percaya pada kekuatannya, yakin bahwa usahanya baik dan menarik"*
(Ralph Waldo Emerson)
2. *"Sukses itu sederhana, lakukan apa yang benar secara tepat pada waktu yang tepat".*
(Arnold Glassow)
3. *"Kerjakan segala sesuatu dengan baik, maka biasanya segala sesuatu yang baik akan mengikuti".*
(Judge judd)

PERSEMBAHAN:

*Kupersembahkan Tesis ini
Kepada :*

1. *Ayah dan Ibu Tercinta*
2. *Kakak dan Adik Tersayang*
3. *Sahabat-sahabatku terkasih*
4. *Teman dalam Suka dan Duka*

KATA PENGANTAR

Dengan segala kerendahan hati dan puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah S.W.T atas segala rahmat dan karunia-Nya yang telah melimpahkan berbagai talenta untuk berkarya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul **“USAHA PENGENDALIAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN MENJADI TANAH NON PERTANIAN DI KECAMATAN MRANGGEN KABUPATEN DEMAK”** yang diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, mengingat tingkat kemampuan serta pengalaman penulis yang sangat terbatas, namun demikian penulis telah berusaha menyusun tesis ini. Berkat ketekunan dan tekad yang besar serta dorongan dari berbagai pihak akhirnya tesis ini dapat terselesaikan.

Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat terselesaikan, tidak lepas berkat bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, melalui kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Ir. Eko Budiharjo, MSc. Selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak. Dr. dr. Suharjo Hadisaputro selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

3. Bapak Achmad Busro, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
4. Bapak Prof. IGN Sugangga, SH selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
5. Bapak R. Suharto, SH, M.Hum selaku Sekertaris Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
6. Ibu Hj. Endang Srisanti, SH. MH selaku Dosen Pembimbing bagi penulis.
7. Bapak Mohammad Djais, SH. CN. M.Hum selaku Dosen Wali Penulis.
8. Bapak dan ibu dosen Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis.
9. Tim Reviewer Proposal serta Tim Penguji tesis yang meluangkan waktu dan bersedia menguji Tesis ini dalam meraih gelar Magister Notariat di Universitas Diponegoro Semarang.
10. Segenap Karyawan - Karyawati Tata Usaha Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.
11. Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Demak.
12. Kepala Seksi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.
13. Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Demak.
14. Kepala Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kabupaten Demak.
15. Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Demak.
16. Sekertaris Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Demak.
17. Camat Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak

18. Ayah, Bunda serta kakak dan Adikku yang selalu memberikan kasih sayang, semangat, dorongan dan doa sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
19. Segenap rekan-rekan mahasiswa dan mahasiswi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang yang telah banyak membantu memberikan dorongan semangat dan menjadi mitra diskusi selama penulis menjadi mahasiswa hingga penyelesaian tesis ini.
20. Semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Suatu karya yang baik memerlukan kritik dan saran dari berbagai pihak yang dengan demikian terciptalah karya yang konstruktif bagi kebesaran suatu bangsa. Mengingat segala keterbatasan dan kekurangan yang ada pada tesis ini, maka penulis sangat mengharapkan kepada semua pihak agar sudi memberikan kritik dan saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan tesis ini.

Akhir kata, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pembaca dan ikut memberikan sumbangan positif bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan perkembangan ilmu hukum pada khususnya.

Semarang, 6 Juli 2004

Penulis

ABSTRAKSI

Usaha Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian Di Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak

Seiring dengan kemajuan pembangunan yang semakin pesat, dibutuhkan tanah sebagai media pembangunan. Disatu sisi persediaan tanah semakin terbatas sedangkan disisi lain kebutuhan tanah untuk berbagai kepentingan semakin meningkat. Sehubungan dengan hal itu diperlukan usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk menjaga keseimbangan penggunaan tanah diberbagai kepentingan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui alasan masyarakat melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian, mengetahui dampak alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian, mengetahui usaha pemerintah dalam melakukan pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian ditinjau dari segi yuridis dan non yuridis serta mengetahui faktor pendukung dan penghambat usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

Penelitian yang dilakukan di Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak ini, menggunakan metode pendekatan yuridis empiris dengan tujuan untuk memperoleh hasil yang memadai baik ditinjau dari praktek maupun kandungan ilmiahnya. Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode purposive sampling yaitu penarikan sample berdasarkan keterlibatan mereka sehingga menyebabkan terjadinya alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian

Hasil penelitian yang diperoleh diantaranya, masyarakat melakukan alih fungsi dikarenakan kebutuhan untuk memenuhi tempat tinggal, pertumbuhan ekonomi yang semakin meningkat, nilai ekonomi tanah dan lokasi yang strategis lebih menguntungkan untuk dilakukannya alih fungsi. Dampak positif dari alih fungsi adalah keberhasilan nilai investasi yang ditanamkan dan lapangan pekerjaan yang memadai, tersedianya kebutuhan tempat tinggal, pendapatan dari sektor perpajakan bagi daerah sedangkan dampak negatifnya adalah semakin terbatasnya persediaan tanah pertanian dan perubahan lingkungan. Usaha pemerintah dalam pengendalian alih fungsi ditinjau dari segi yuridis dan non yuridis. Faktor pendukung usaha tersebut adalah tersedianya tanah yang relatif luas sebagai alternatif lahan dalam melaksanakan pembangunan sedangkan faktor penghambatnya adalah penyebutan tanah pertanian yang harus dilindungi tidak seragam, persepsi masyarakat yang salah tentang kewenangan pemilik tanah, pemilikan tanah yang terbatas, delinasi antar kawasan dan kurangnya koordinasi instansi terkait serta banyaknya bangunan didirikan tanpa perijinan yang tepat.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat ditarik kesimpulan meskipun pemerintah telah melakukan usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian tetapi kenyataannya hal ini akan tetap terus terjadi sebagai konsekwensi diadakannya pembangunan dan persediaan tanah pertanian semakin mengalami keterbatasan.

ABSTRACT

THE RESTRAINT OF FARMLAND FUNCTION TO BE NOT FARMLAND IN MRANGGEN-DEMAK REGENCY

Bondan Ndaru Prayudhayanti

Land is very important for development in a country. One side the supply of land is restricted while the other side the needs of land are increased. Therefore it is needed efforts about the restraint of farmland function to be not farmland.

This research aims to identify reasons of people to change function their farmland into another function, the impact of change function from farmland to be not farmland, efforts of government to restrain farmland function into another function, inhibiting and supporting factors in the restraint farmland function to be not farmland.

This research uses empirical-juridical approach and samples are taken by using purposive sampling methods. They use to get accurate and good results.

The research results conclude that people change farmland function to be not farmland to get residences, economic development increases and the high value of land. Positive impacts of change function are the success of investment in the field of employment, available residences and increase of tax sector income. The negative impacts are restricted land and a change of environment. Supporting factor is available land and inhibiting factors are wrong opinion from people, restricted ownerships of land, deli nation of territories, lack of coordination among departments and many buildings without letter of permission.

DAFTAR TABEL

- Tabel 1** :Luas Wilayah Kabupaten Demak Dilihat Dari Tiap Kecamatan
- Tabel 2** :Penggunaan Lahan Di Kabupaten Demak
- Tabel 3** :Jumlah Penduduk Tiap Kecamatan Kabupaten Demak
- Tabel 4** :Mata Pencaharian Penduduk Kabupaten Demak
- Tabel 5** :Luas Wilayah Kecamatan Mranggen Dilihat Dari Tiap Desa
- Tabel 6** :Jumlah Penduduk Kecamatan Mranggen Dilihat Dari Tiap Desa
- Tabel 7** :Penggunaan Lahan Kecamatan Mranggen
- Tabel 8** :Peruntukan Tanah Pertanian Yang Dialihfungsikan
- Tabel 9** :Perkembangan Pendapatan Regional Perkapita
- Tabel 10** :Susunan Keanggotaan Tim Pertimbangan Ijin Lokasi Kabupaten Demak
- Tabel 11** :Susunan Keanggotaan Tim Pertimbangan Pemberian Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian Kabupaten Demak
- Tabel 12** :Matrik Kriteria Sawah Menurut Sistim Irigasi Daerah Pedesaan
- Tabel 13** :Matrik Kriteria Sawah Menurut Sistim Irigasi Daerah Perkotaan

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1** : Penetapan Dosen Pembimbing
- Lampiran 2** : Peta Daerah Kabupaten Demak
- Lampiran 3** : Peta Daerah Kecamatan Mranggen
- Lampiran 4** : Alur Kegiatan Pemberian Ijin Perubahan Penggunaan dan
Pemanfaatan Tanah
- Lampiran 5** : Alur Kegiatan Pemberian Ijin Lokasi
- Lampiran 6** : Ijin Penelitian

DAFTAR ISI

	Halaman:
HALAMAN JUDUL-----	i
HALAMAN PENGESAHAN-----	ii
HALAMAN PERNYATAAN-----	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN-----	iv
KATA PENGANTAR-----	v
ABSTRAKSI-----	viii
DAFTAR TABEL-----	x
DAFTAR LAMPIRAN-----	xi
DAFTAR ISI-----	xii

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah-----	1
B. Perumusan Masalah-----	8
C. Tujuan Penelitian-----	8
D. Manfaat Penelitian-----	9
E. Sistematika Penulisan -----	10

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Tanah Secara Yuridis	
A. 1 Pengertian Tanah-----	11
A. 2 Pengertian Tanah Pertanian-----	15
A. 3 Pengertian Tanah Non Pertanian -----	16
B. Penyediaan Tanah Untuk Pertanian dan Non Pertanian	
B. 1 Penyediaan Tanah Untuk Pertanian -----	17
B. 2 Penyediaan Tanah Untuk Non Pertanian-----	20

B.2.1	Tanah Untuk Keperluan Negara-----	20
B.2.2	Tanah Untuk Keperluan Peribadatan dan Keperluan Suci--	21
B.2.3	Tanah Untuk Pusat Kehidupan Masyarakat, Sosial, Kebudayaan dan Lain-lain Untuk Kesejahteraan-----	22
B.2.4	Tanah Untuk Kawasan Industri-----	23
C.	Tinjauan Mengenai Tata Guna Tanah dan Tata Ruang	
C. 1	Tata Guna Tanah	
C.1.1	Pengertian Tata Guna Tanah-----	24
C.1.2	Asas Penatagunaan Tanah-----	26
C.1.3	Tujuaan Penatagunaan Tanah-----	29
C.1.4	Ruang Lingkup Penatagunaan Tanah-----	32
C.1.5	Dasar Hukum Tata Guna Tanah-----	33
C.2	Tata Ruang	
C.2.1	Pengertian Tata Ruang-----	34
C.2.2	Asas Penataan Ruang-----	35
C.2.3	Tujuan Penataan Ruang-----	36
C.2.4	Ruang Lingkup Penataan Ruang-----	37
C.2.5	Dasar Hukum Penataan Ruang-----	38
D.	Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian	
D.1	Pengertian Alih Fungsi -----	39
D.2	Mekanisme Pemberian Ijin Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian-----	40
D.3	Arti Penting Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian-----	45

BAB III. METODOLOGI PENELITIAN

A. Metode Pendekatan-----	51
B. Spesifikasi penelitian-----	52
C. Lokasi Penelitian-----	52
D. Populasi dan Teknik Sampling-----	53
E. Metode Pengumpulan Data-----	54
F. Metode Analisis Data-----	57

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Daerah Penelitian

A.1 Gambaran Umum Kabupaten Demak

A.1.1 Letak Geografis-----	58
A.1.2 Luas Wilayah-----	59
A.1.3 Penggunaan Lahan-----	60
A.1.4 Kependudukan-----	61
A.1.5 Matapencaharian-----	63

A.2 Gambaran Umum Kecamatan Mranggen

A.2.1 Letak Geografis-----	64
A.2.2 Luas Wilayah-----	64
A.2.3 Jumlah Penduduk-----	66
A.2.4 Penggunaan Lahan-----	67

B. Alasan Masyarakat Melakukan Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian

B.1 Faktor Kebutuhan Tempat Tinggal-----	68
B.2 Faktor Pertumbuhan ekonomi-----	73
B.3 Faktor Nilai Ekonomi Tanah-----	75
B.4 Faktor Lokasi Strategis-----	77

C. Dampak Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian	
C.1 Dampak Positif-----	79
C.2 Dampak Negatif-----	81
D. Usaha Pemerintah Dalam Rangka Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non pertanian	
D.1 Ditinjau dari Segi Yuridis-----	83
D.2 Ditinjau dari Segi Non Yuridis-----	96
D.2.1 Pengendalian Melalui Mekanisme Penetapan Zona Sawah Irigasi-----	96
D.2.2 Pengendalian Melalui Mekanisme RTRW-----	100
D.2.3 Pengendalian Melalui Mekanisme Perijinan-----	105
D.2.4 Pengendalian Melalui Mekanisme Pengawasan-----	109
D.2.5 Pengendalian Melalui Mekanisme Penertiban-----	111
D.2.6 Pengendalian Melalui Mekanisme Sanksi Pelanggaran---	113
E. Faktor Pendukung dan Penghambat Usaha Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian.	
E.1 Faktor Pendukung-----	115
E.2 Faktor Penghambat-----	116
E.2.1 Penyebutan Tanah Pertanian Yang Tidak seragam-----	116
E.2.2 Persepsi Tentang Wewenang Pemilik Tanah-----	117
E.2.3 Pemilikan Tanah Yang Terbatas-----	118
E.2.4 Tidak Jelas Delinasi Antar Kawasan-----	119
E.2.5 Kurangnya Koordinasi Antar Instansi Terkait-----	119
E.2.6 Bangunan Tanpa Perijinan Yang Tepat-----	121

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan-----	123
B. Saran-----	125

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Memasuki era globalisasi dan industrialisasi diperlukan sarana dan prasarana yang dapat menunjang terlaksananya pembangunan, salah satu diantaranya adalah tanah. Tanah memegang peranan yang sangat penting sebagai lahan untuk merealisasikan pembangunan terutama pembangunan fisik seperti pemukiman dan perindustrian. Tanpa adanya tanah maka pembangunan tidak dapat terwujud.

Disamping sebagai sarana pembangunan perlu diingat pula, bahwa tanah juga diperlukan sebagai lahan pertanian. Sesuai dengan coraknya, Indonesia merupakan negara agraris dengan keunggulan disektor swasembada pertanian. Oleh karena itu sebagian besar penduduk Indonesia bermatapencaharian sebagai petani, sehingga kedudukan tanah memegang peranan yang sangat penting sebagai lahan pertanian.

Pemenuhan kebutuhan tanah baik untuk pembangunan maupun untuk lahan pertanian pada dasarnya ditujukan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, tanah harus diperuntukkan bagi kemakmuran rakyat, dan untuk mewujudkannya negara diberikan hak menguasai. Hak menguasai negara diatur lebih lanjut didalam Pasal 2 ayat 2 UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang disebut dengan UUPA yang memberikan kewenangan kepada negara untuk:

- i. Mengatur dan menyelenggarakan Peruntukan, Penggunaan, Persediaan dan Pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
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 hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pemberian kewenangan kepada Negara sebagaimana tersebut diatas ditujukan agar penggunaan tanah dapat terkontrol dengan baik sesuai dengan peruntukannya. Oleh sebab itu diperlukan penatagunaan tanah agar pemanfaatan tanah dapat sesuai dengan Tata Ruang Wilayah dalam rangka mewujudkan salah satu catur tertib pertanahan yakni tertib penggunaan tanah.

Catur tertib pertanahan merupakan kebijaksanaan dibidang pertanahan untuk mengadakan penataan kembali penggunaan dan pemilikan tanah serta program-program khusus dibidang agraria, untuk menunjang usaha meningkatkan kemampuan petani yang tidak bertanah atau mempunyai tanah sangat sempit.¹

¹ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2001, hal. 71.

Pergeseran susunan kehidupan perekonomian rakyat yang semula bercorak agraris menuju corak industri seiring dengan penambahan penduduk dan peningkatan kesejahteraan rakyat, berakibat terhadap peningkatan kebutuhan tanah untuk berbagai keperluan.

Tanah tidak semata-mata dianggap sebagai lahan pertanian tetapi juga pembangunan yang mengakibatkan kebutuhan tanah untuk keperluan non pertanian semakin meningkat. Hal ini menandakan tanah mempunyai hubungan erat dengan kehidupan manusia, karena semakin meningkat kehidupan manusia maka semakin meningkat pula kebutuhan tanah. Hubungan erat ini disebabkan tanah mempunyai 3 komponen yang melekat, diantaranya:

1. Tanah mempunyai manfaat bagi pemilik atau pemakainya, sumber daya tanah mempunyai harapan dimasa depan untuk menghasilkan pendapatan dan kepuasan dalam produksi dan jasa.
2. Kurangnya supllay, disatu pihak tanah berharga tinggi karena permintaan, dilain pihak jumlah tanah tidak sesuai dengan penawarannya.
3. Untuk mempunyai nilai ekonomis, tanah layak dimiliki dan ditransfer.²

Mengingat arti penting keberadaan tanah, maka penggunaan tanah harus dipertahankan sesuai dengan peruntukannya, dengan tujuan keduanya dapat berjalan secara seimbang sesuai kebutuhan, akan tetapi kenyataan yang terjadi membuktikan bahwa keberadaan tanah banyak menimbulkan konflik dalam kehidupan bernegara. Disatu sisi kebutuhan manusia terhadap tanah selalu mengalami peningkatan tajam sedangkan disisi lain luas tanah tidak bertambah

² Bambang Tri Cahyono, *Ekonomi Pertanian*, Liberty, Yogyakarta, 1983, Hal. 16.

Saat ini permintaan tanah semakin meningkat dengan tajam, bahkan di banyak tempat telah terjadi komersialisasi tanah yang cenderung semakin individualistik dan terkonsentrasi pada segelintir pemilik. Kejadian ini menyebabkan alih fungsi sosial tanah sebagian besar telah bergeser dan berubah menjadi fungsi ekonomi atau produksi saja.³

Salah satu sektor pembangunan yang harus tetap diperhatikan dalam penatagunaan tanah adalah sektor pertanian terutama pertanian di bidang tanaman pangan. Guna memenuhi kebutuhan tanah untuk berbagai keperluan diperlukan adanya penatagunaan tanah yang baik. Tata guna tanah memungkinkan tanah yang ada dapat dioptimalkan penggunaannya untuk berbagai keperluan baik pertanian maupun pembangunan sesuai dengan struktur tanah dan tingkat kesuburannya. Ketersediaan tanah diharapkan dapat memenuhi kebutuhan semua sektor, tanpa harus mengorbankan kepentingan lainnya yang menyangkut tanah.

Penggunaan tanah merupakan masalah yang rumit, karena bukan saja frekuensinya yang makin bertambah tetapi intensitasnya juga semakin meningkat. Kaitannya dengan penatagunaan tanah, pemerintah telah ditugaskan untuk membuat rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam untuk berbagai keperluan (Pasal 14 ayat 1 UUPA), lebih lanjut diatur dalam Penjelasan umum II angka 8 yang berbunyi:

³ Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 11.

lainnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara tersebut diatas dalam bidang Agraria, perlu adanya suatu rencana ("Planing") mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan pelbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara: Rencana Umum ("National Planing") yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus ("Regional Planing") dari tiap-tiap daerah (Pasal 14 UUPA). Dengan adanya planing itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

Maksud dari ketentuan tersebut diatas, bahwa dengan adanya perencanaan penggunaan tanah dapat membawa manfaat sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat. Keseimbangan dalam penggunaan tanah antara ketersediaan tanah dengan tingkat kebutuhan tetap terjaga. Demikian halnya dengan Pembangunan, baik pembangunan dibidang perumahan maupun pembangunan industri keduanya harus menggunakan perencanaan yang matang sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan tetap memperhatikan ketersediaan tanah untuk pembangunan dan lahan pertanian.

Seiring peningkatan kebutuhan terhadap tanah, banyak tanah pertanian yang seharusnya menjadi tanah produktif yang menghasilkan bahan pangan, dengan adanya keperluan tanah yang semakin meningkat tanah pertanian dirubah penggunaannya menjadi tanah non pertanian. Sebagaimana diketahui peningkatan jumlah penduduk yang tinggi dan penyebaran yang tidak merata, menimbulkan masalah penggunaan tanah yang tidak teratur dan tidak efisien, yang mengakibatkan pertentangan kepentingan dalam penggunaan tanah.

Tanah sebagai benda yang bersifat “permanent” banyak menimbulkan masalah jika dihubungkan dengan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat. Gejala ini memang universal, banyak didaerah subur dengan tingkat produksi tinggi mengakibatkan tendensi menggunakan tanah pertanian subur untuk kegiatan non pertanian.⁴

Berkurangnya tanah pertanian dirasakan sebagai hal yang merisaukan masyarakat dan bila penggunaannya kemudian berubah dalam areal yang luas namun tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya setelah jangka waktu tertentu, dapat menimbulkan kemungkinan tanah tersebut dikuasai atau dikerjakan masyarakat tanpa suatu alas hak yang jelas. Hal ini dapat terjadi karena masyarakat yang bermatapencaharian sebagai petani semakin terdesak dengan sedikitnya persediaan lahan pertanian. Oleh karena itu tersedianya tanah pertanian yang cukup merupakan hal yang mutlak harus diupayakan. Tanah pertanian yang sudah ada sejauh mungkin harus dipertahankan dan ditingkatkan kesuburannya.

Beralihnya tanah sawah menjadi tanah non pertanian bukan saja menimbulkan hilangnya nilai produksi padi maupun tanaman pangan lainnya, tetapi juga kerugian dari fasilitas irigasi yang sudah dibangun dengan biaya tinggi tetapi tidak dimanfaatkan sebagaimana mestinya yang berarti kerugian terhadap nilai investasi yang ditanamkan pada sektor pertanian, serta perubahan ekosistem yang sebelumnya tanah pertanian berubah menjadi non pertanian.

⁴ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Bandung, Alumni, 1999, hal. 134.

Keberadaan ketentuan yang melarang alih fungsi tanah pertanian subur menjadi tanah non pertanian tidak berarti pengendalian alih fungsi tanah pertanian sudah berjalan dengan baik, karena dari tahun ketahun jumlah tanah pertanian terutama tanah sawah yang subur terus berkurang jumlahnya sebagai akibat terjadinya alih fungsi menjadi tanah non pertanian dengan dalih untuk kepentingan pembangunan.

Kecenderungan perubahan penggunaan tanah pertanian subur, terutama di Pulau Jawa dapat dikatakan hampir tidak terkendalikan lagi, hal ini dikarenakan jumlah lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan non pertanian semakin bertambah jumlahnya. Meskipun dengan alasan pembangunan sebenarnya alih fungsi tanah pertanian subur menjadi non pertanian merupakan tindakan yang tidak dapat dibenarkan dan harus dilakukan upaya pengendalian untuk mengatasinya. Walaupun demikian proses pembangunan terus membutuhkan tanah yang luas sebagai lahan untuk merealisasi pembangunan. Dengan demikian alih fungsi tanah akan selalu menjadi dilema yang tidak akan ada habisnya.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis tertarik mengambil judul **“USAHA PENGENDALIAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN MENJADI TANAH NON PERTANIAN DI KECAMATAN MRANGGEN KABUPATEN DEMAK”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa alasan masyarakat melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian?
2. Bagaimanakah dampak alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian yang terjadi di Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak?
3. Bagaimanakah usaha Pemerintah dalam pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak ditinjau dari segi yuridis dan non yuridis?
4. Apakah yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui alasan masyarakat melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian
2. Untuk mengetahui dampak alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian yang terjadi di Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak.
3. Untuk mengetahui usaha Pemerintah dalam pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak ditinjau dari segi yuridis dan non yuridis.

4. Untuk mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat dalam usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dapat tercapai dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Kantor Pertanahan, Kantor Pertanian, Badan Perencanaan Pembangunan, Kantor Pemukiman dan Prasarana Wilayah serta Pejabat Wilayah Pemerintah Daerah dalam menerapkan arah kebijaksanaan dalam rangka mewujudkan pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang terutama Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Daerah Tingkat II.

2. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini, dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi peningkatan dan pengembangan hukum Agraria pada umumnya dan khususnya dibidang pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian serta dapat dipergunakan sebagai bahan kajian untuk menyempurnakan usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian agar lebih akomodatif terhadap perubahan dan perkembangan masyarakat

E. Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari lima bab dengan perincian sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, terdiri dari lima sub bab yaitu: Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, terdiri dari empat sub bab yaitu: Pengertian Tanah Secara yuridis, Penyediaan Tanah Untuk Pertanian dan Non Pertanian, Tinjauan Mengenai Tata Guna Tanah dan Tata Ruang dan Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian.

Bab III Metode Penelitian, terdiri dari enam sub bab yaitu: Metode Pendekatan, Spesifikasi Penelitian, Lokasi Penelitian, Populasi dan Teknik Sampling, Metode Pengumpulan Data dan Metode Analisis Data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, terdiri dari Gambaran Umum Daerah Penelitian yang meliputi Gambaran Umum Kabupaten Demak dan Gambaran Umum Kecamatan Mranggen, Alasan Masyarakat Melakukan Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian, Dampak Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian, Usaha Pemerintah Dalam Rangka Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian serta Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Usaha Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian.

Bab V Penutup, terdiri dari Kesimpulan dan Saran

BAB. II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Tanah Secara Yuridis

A.1 Pengertian Tanah

Tanah merupakan sumber alam yang tidak dapat diperbaharui, oleh karena itu dalam pemanfaatannya harus tetap menjaga kestabilan tanah antara persediaan tanah dengan tingkat kebutuhannya, sehingga dapat memberikan kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

Istilah tanah memiliki arti yang sangat luas, untuk itu perlu diberikan batasan-batasannya. Dalam hukum tanah sebutan “Tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Pasal 4 ayat 1 UUPA, mengatur:

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai mana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.

Berdasarkan Pasal 4 ayat 1 UUPA tersebut diatas, yang dimaksud dengan tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁵

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, 1999, Hal.18.

Istilah “dikuasai” bukan berarti dimiliki. Istilah “dikuasai” memiliki arti sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia, negara diberikan wewenang untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan tanah. Hak menguasai dari negara memberikan wewenang melakukan berbagai persediaan berkenaan dengan tanah. Pemerintah sebagai wakil negara dapat mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa termasuk didalamnya juga mengenai tanah.⁶

Wewenang mempergunakan hak-hak atas tanah tidak hanya terbatas pada permukaan bumi saja tetapi juga meliputi tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya. Sesuai ketentuan Pasal 4 ayat 2 UUPA:

“Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan Peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi”.

Dari isi pasal tersebut, yang dipunyai dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi wewenang menggunakannya diperluas hingga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya dengan batasan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung dalam hubungannya dengan penggunaan tanah dalam batas-batas yang ditentukan menurut Undang-undang.

⁶ Sudargo gautama, Ellyda T. Soetijarto, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (1960)*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1997, Hal. 54.

Pengertian tanah selain dalam UUPA dapat dilihat dalam kamus besar Bahasa Indonesia (1994), yang dimaksud dengan tanah adalah:

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada diatas
2. Keadaan bumi disuatu tempat
3. Permukaan bumi yang diberi batas.
4. Bahan-bahan dari bumi, sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).⁷

Pengertian “land” dalam National land Code Malaysia (1965) Pasal 5 yang disebut land meliputi (“includes”):

1. That surface of the eart and all substances forming that surface.
2. The eart below the surface and all substances therein.
3. All vegetation and other natural product, weather or not requiring the periodical application of labour to their production, and weather on or below the surface.
4. All things attached to the earth or permanently fastened to anything attached to the eart, weather on or below the surface, and
5. Land covered by water.⁸

Dalam Land Titles Act Singapura (1993) Pasal 4 pengertian land didefinisikan sebagai:

The surface of any defined parcel of the eart, and all substances thereunder, and so much of the column of air above the surface as is reseonably necessary for the proprietor’s use and enjoyment, and includes any estate or interest in land all vegetation growing thereon and structures affixed thereto or any parcel of airspace or subterranean space held apart from the surface of the land as shown in an approved plan subject to any provisions to the contrary the proprietorship of land includes natural right to air, light, water, and support and the right of acces to any highway on which the land abuts.⁹

⁷ JS. Badudu dan Sutan Sjahrir, 1992, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1992, Hal.85.

⁸ Boedi Harsono, *Op Cit*, Hal. 21

⁹ Boedi Harsono, *Ibid*, Hal. 19

Terdapat persamaan hakiki antara pengertian tanah dalam arti yuridis dengan pengertian “Land” (tanah) dinegara lain. “land” adalah juga “permukaan bumi”. Tetapi diperluas hingga meliputi hak atas bumi dibawah dan ruang udara diatasnya, dalam batas keperluan yang wajar.

Perbedaannya Malaysia dan Singapura dalam pengertian tanah menganut “asas accesie” atau “asas perlekatan”, yang berarti bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah merupakan satu kesatuan dengan tanah dan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan, sehingga hak atas tanah dengan sendirinya, meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya. Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya (karena hukum) meliputi tanaman dan bangunan diatasnya.

Sedangkan pengertian tanah di Indonesia menggunakan asas Hukum Adat yang disebut “asas pemisahan horizontal” maksudnya bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah bukan merupakan bagian dari tanah, sehingga pemilikan tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada diatas tanah. Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada diatasnya, jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi bangunan dan tanaman, maka secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum tersebut.¹⁰

¹⁰ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hal.20.

A.2 Pengertian Tanah Pertanian

Sebagian besar tanah yang ada di Wilayah Indonesia merupakan tanah pertanian, akan tetapi mengenai pengertian tanah pertanian Undang-Undang tidak memberikan batasannya secara tegas, begitupun dengan Undang-Undang No. 56 Prp 1960 tidak memberikan pengertian tanah pertanian. Didalam Instruksi Bersama Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 memberikan penjelasan pengertian tanah pertanian.

Tanah pertanian ialah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian”.¹¹

Tanah pertanian biasanya digunakan untuk usaha bidang pertanian dalam arti mencakup persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang, pengembalaan dan semua jenis penggunaan lain yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian.

Pengertian tanah pertanian tersebut diatas, dapat dijadikan sebagai tolak ukur suatu tanah yang bersangkutan dapat dikategorikan sebagai tanah pertanian atau tanah non pertanian yang masing-masing kategori tanah tersebut memiliki peruntukan yang berbeda-beda.

¹¹ Boedi Harsono, *Ibid*, hal. 358

A.3 Pengertian Tanah Non Pertanian

Penggunaan tanah disesuaikan dengan keadaan dan peruntukan tanah yang bersangkutan sehingga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan negara. Penggunaan tanah non pertanian biasanya digunakan dalam kaitannya dengan usaha atau kegiatan selain dibidang pertanian, seperti perumahan maupun sektor industri dan jasa, oleh karena itu penggunaan tanah non pertanian sering diidentikkan dengan penggunaan tanah perkotaan.¹²

Pengertian tanah perkotaan adalah tanah yang berada dalam wilayah yang batasnya ditentukan berdasarkan lingkup pengamatan fungsi tertentu yang merupakan kumpulan pusat-pusat pemukiman yang berperan dalam satuan wilayah pengembangan dan atau wilayah nasional. Klasifikasi jenis penggunaan tanah non pertanian yang identik dengan penggunaan tanah perkotaan diantaranya adalah tanah untuk pembangunan perumahan, industri, jasa, komunikasi dan transportasi.

Adanya berbagai jenis tanah seperti halnya dengan tanah pertanian dan tanah non pertanian yang didasarkan pada kegunaan dan fungsi tanah tersebut, telah mendapat pengaruh kebijakan pemerintah tentang tata ruang dan tata guna tanah. Keterbatasan penyediaan tanah non pertanian membawa pengaruh terhadap terjadinya alih fungsi tanah dari tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

¹² Johara .T Jayadinata, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah*, Bandung, ITB, 1999, Hal. 45.

B. Penyediaan Tanah Untuk Pertanian dan Non Pertanian

B.1 Penyediaan Tanah Untuk Pertanian

Tanah merupakan sumber alam yang bersifat statis, artinya disatu sisi tanah memiliki luas yang terbatas sedangkan disisi lain kebutuhan terhadap persediaan tanah untuk berbagai keperluan terus bertambah, hal ini mengakibatkan rentannya konflik dibidang pertanahan. Oleh karena itu, penyediaan tanah merupakan aspek pertanahan yang strategis dalam penyelenggaraan pembangunan yang berkelanjutan salah satunya adalah penyediaan tanah untuk pertanian.

Mengingat luas tanah yang terbatas maka tidak semua tanah dapat digunakan untuk penyediaan keperluan pembangunan. Penyediaan tanah untuk berbagai keperluan sangat ditentukan oleh kualitas dan kesuburan tanah yang bervariasi dan tidak merata. Tidak semua tanah dapat digunakan untuk keperluan secara produktif.

Oleh karena itu menyangkut penyediaan tanah pertanian dan penyediaan tanah non pertanian harus berjalan secara seimbang tanpa mengorbankan salah satu kepentingan. Tanah yang memiliki tingkat kesuburan dan kualitas hasil panen yang baik dipertahankan sebagai lahan pertanian. Sedangkan tanah yang tidak memiliki atau telah kehilangan tingkat kesuburannya digunakan sebagai penyediaan tanah untuk kegiatan non pertanian yang biasanya diwujudkan untuk kegiatan pembangunan rumah sebagai tempat tinggal.

UUPA tidak secara khusus membagi penggunaan tanah pertanian dan non pertanian tetapi hanya memberikan gambaran bahwa selain untuk kepentingan pertanian tanah juga digunakan untuk kebutuhan non pertanian. Hanya saja dalam Pasal 14 UUPA ayat 1 menghendaki adanya perencanaan, persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan. Pasal 14 ayat 1 huruf d dapat dikategorikan sebagai penyediaan tanah untuk kepentingan pertanian sedangkan dalam huruf a, b, c dan e dikategorikan penyediaan tanah untuk kepentingan non pertanian.

Dalam rangka mewujudkan usaha pertanian dibutuhkan areal tanah yang relatif luas dengan kualitas tertentu baik keadaan fisik maupun kesuburannya yang ditentukan oleh potensi tanah dan lingkungan alam. Guna memenuhi hal tersebut, tanah harus dipelihara sedemikian rupa sehingga kerusakan tanah dapat dicegah dan kesuburannya dapat terus bertambah. Siapapun yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah yang bersangkutan harus memeliharanya karena pemeliharaan kesuburan tanah tidak hanya terbatas pada pemiliknya saja.¹⁵

Ditinjau dari aspek penggunaan tanah, sektor pertanian dalam arti luas tidak saja meliputi persediaan tanah pertanian yang berupa persawahan tetapi juga meliputi penguasaan hutan produksi, pertanian tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, budidaya perikanan dan peternakan. Persediaan tanah untuk kegiatan pertanian ditujukan bagi terciptanya kemakmuran bangsa dan negara.

¹⁵ Sudargo Gautama, Ellyda Soeijarto, *Op Cit*, Hal. 20.

Tanah untuk pertanian menyangkut kepentingan rakyat dari semua strata sosial terutama kepentingan masyarakat yang memiliki pencaharian sebagai petani maka penyediaan tanah pertanian sangat dibutuhkan bagi kehidupan. Kebutuhan penyediaan tanah pertanian tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tani saja, tetapi juga masyarakat luas dan pemerintah sebagai suatu upaya dalam rangka meningkatkan swasembada pertanian tanaman pangan khususnya beras.

Dalam rangka menunjang sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumber daya bahan pangan khususnya tanaman padi diperlukan tersedianya tanah pertanian dengan tingkat kesuburan tertentu. Tingkat kesuburan tanah ditentukan oleh kualitas tanah tersebut dalam menghasilkan produksi panen. Hak atas tanah yang dapat diberikan dalam rangka penguasaan tanah untuk pertanian sangat tergantung pada jenis pertaniannya, luas tanahnya dan subyek haknya.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 20 sampai dengan 27 UUPA untuk keperluan penyediaan tanah sebagai lahan pertanian dapat diberikan tanah dengan suatu alas hak tertentu. Bagi subjek yang ingin menguasai tanah untuk keperluan perkebunan, peternakan, perikanan dan hortikultura yang luasnya terbatas dapat diberikan tanah dengan status hak milik, sedangkan tanah untuk keperluan perkebunan, peternakan, perikanan dan hortikultura yang luasnya tidak terbatas dapat diberikan tanah dengan status Hak Guna Usaha.

B.2 Penyediaan Tanah Untuk Non Pertanian

Penggunaan tanah untuk non pertanian lebih ditentukan oleh faktor lokasi, jarak antara sentra-sentra yang telah berkembang, ketersediaan tenaga kerja, jaringan transportasi, ketersediaan tenaga listrik, fasilitas air bersih, fasilitas telekomunikasi dan lain sebagainya. Dalam pelaksanaannya pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Diluar persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk pertanian tersebut diatas, juga dikategorikan tanah sebagai persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah untuk kegiatan non pertanian. Mengacu pada Pasal 14 ayat 1 UUPA penyediaan tanah untuk kegiatan non pertanian dikelompokkan:

B.2.1 Tanah Untuk Keperluan Negara.

Dalam kehidupan bernegara, Pemerintah merupakan organ pelaksana kekuasaan seluruh rakyat yang mempunyai tugas mewujudkan kehendak rakyat yang pelaksanaanya diperlukan sumberdaya termasuk sumberdaya alam yang berupa tanah.

Pemerintah dalam hal ini departemen-departemen, Lembaga pemerintah non departemen dan pemerintah daerah otonomi dapat menguasai tanah dengan suatu alas hak yang jelas, sesuai tujuan penguasaan tanahnya.

Tanah yang dipergunakan sendiri dapat diberikan status hak pakai (Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9/1965) sedangkan tanah yang dikuasai disamping dipergunakan sendiri juga dimaksudkan untuk diberikan pihak lain dapat diberikan dengan status hak pengelolaan (Pasal 2 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9/1965).

B.2.2 Tanah Untuk Kepentingan Peribadatan dan Keperluan Suci.

Pasal 49 ayat 1 UUPA memberikan perlindungan bagi tanah yang diperuntukkan bagi keperluan peribadatan dan keperluan suci.

“Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial”

Pasal 49 UUPA, mengatur secara tegas persediaan tanah untuk kepentingan peribadatan dan keperluan suci lainnya. Persediaan tanah untuk keperluan ini digunakan untuk memberikan fasilitas dibidang keagamaan dengan diberikannya tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan status hak pakai.

Badan keagamaan tertentu, yang merupakan badan hukum tertentu yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar menteri Agama (PP Nomor: 38 Tahun 1968) dapat diberikan tanah dengan status hak milik.

B.2.3 Tanah Untuk Kepentingan Pusat-pusat Kehidupan Masyarakat, Sosial, Kebudayaan dan Lain-lain Untuk Kesejahteraan.

Dalam hal ini tanah dimaksudkan untuk perumahan dan pemukiman serta prasarana pendukung lainnya. Tujuan penataan perumahan antara lain untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia sebagai langkah awal mewujudkan peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat dengan tetap memperhatikan aspek persediaan penggunaan tanah dalam rangka mencapai peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan persediaan penggunaan tanah.

Dalam kebijaksanaan pertanahan nasional pelaksanaan penyediaan tanah untuk perumahan dan pemukiman disesuaikan dengan pola tata ruang daerah serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna, terutama diarahkan pada perlindungan pihak ekonomi lemah dengan tetap memperhatikan keseimbangan dan kelestarian lingkungan, dengan cara tidak mengakibatkan berkurangnya persediaan luas tanah pertanian produktif sehingga penggunaan tanah untuk kepentingan non pertanian lebih diarahkan pada penggunaan tanah pertanian yang kurang subur atau telah kehilangan kesuburannya serta menunjang upaya mewujudkan pola penggunaan tanah yang terencana sesuai dengan tata ruang daerah yang bersangkutan.

B.2.4 Tanah Untuk Kawasan Industri

Badan usaha yang dapat diberikan tanah dengan sesuatu hak adalah badan usaha yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hak atas tanah dapat diberikan kepada perusahaan kawasan Industri dengan hak pengelolaan, hak guna bangunan, dan hak pakai.

Lebih lanjut pengaturan Kawasan Industri saat ini diatur didalam Keppres Nomor 98 Tahun 1998 tentang Kawasan Industri bahwa pada dasarnya pembangunan kawasan industri tidak boleh mengurangi tanah pertanian, tidak dilakukan diatas tanah yang mempunyai fungsi melindungi sumber daya alam dan warisan budaya, oleh karena itu dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan tata ruang wilayah daerah yang bersangkutan.

Pengaturan penyediaan tanah untuk keperluan pertanian maupun non pertanian dimaksudkan untuk tersedianya sumber alam bagi segala aspek pembangunan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan kewenangan yang melekat dari hak menguasai negara menjamin penyediaan tanah untuk berbagai keperluan. Kegiatan penyediaan tanah ini disusun dalam suatu rencana "Planing" yang disesuaikan dengan keadaan daerah setempat.

C. Tinjauan Mengenai Tata Guna Tanah dan Tata Ruang

C.1 Tata Guna Tanah

C.1.1 Pengertian Tata Guna Tanah

Manusia hidup bermasyarakat dan didalam masyarakat tersebut dilakukan berbagai macam usaha dan kegiatan, yang pada dasarnya tidak terlepas dari masalah pertanahan, misalnya kegiatan bertani, kegiatan berindustri, kegiatan pembangunan perumahan dan pemukiman. Demi kelancaran kegiatan dan usaha-usahnya serta untuk mencegah masalah-masalah yang kemudian timbul, Pemerintah mengadakan penataan pendayagunaan tanah atau lazim disebut Tata Guna Tanah.¹⁴

Kata “tata” mengandung pengertian arahan, pedoman dan ketentuan-ketentuan pengaturan dan penyelenggaraan suatu kegiatan, sedangkan yang dimaksud dengan “tata guna tanah” adalah tatanan mengenai peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah yang berupa arahan, pedoman dan ketentuan-ketentuan. Dengan demikian yang dimaksud dengan “penatagunaan tanah” adalah serangkaian kegiatan merencanakan melaksanakan, mengendalikan tata guna tanah secara berencana untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

¹⁴ G. Kartasapoetra, et al, *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta, Bina Aksara, 1985,, Hal. 24.

Pengertian penatagunaan tanah memiliki persamaan dengan pola tata guna tanah, yaitu proses penyesuaian penggunaan tanah dan penguasaan tanah untuk mewujudkan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang meliputi perencanaan tata guna tanah, pengaturan pemanfaatan tanah dan pengendalian pemanfaatan tanah.

Tata guna tanah tidak saja mengatur penggunaan permukaan bumi daratan, tetapi juga penggunaan permukaan bumi dilautan. Dalam menentukan tata guna tanah yang harus diperhatikan ialah tanah dengan unsur alam lain, meliputi tubuh tanah (soil), air, iklim dan sebagainya. Dalam tata guna tanah diperlukan sumber daya alam yang lain dan sumber daya manusia.¹⁵

Penatagunaan tanah sebagai suatu kebijakan tentunya tidak lepas dari konsep kebijakan itu sendiri, yaitu suatu upaya untuk mencapai tujuan tertentu, khususnya tujuan yang mengarah kepada peningkatan program kesejahteraan umum. Kebijakan tersebut merupakan kegiatan merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan penatagunaan tanah. Kebijakan penatagunaan tanah terkandung maksud untuk mengendalikan dan melindungi pemanfaatan agar tidak merugikan kepentingan masyarakat.

¹⁵ Johara T. Jayadinata, *Op Cit*, Hal 11.

C.1.2. Asas Penatagunaan Tanah

Penggunaan tanah menurut sifat polanya dikelompokkan menjadi dua kelompok besar yang berbeda, yaitu: penggunaan tanah untuk pedesaan (rural land use) dan penggunaan tanah perkotaan (urban land use). Keduanya mempunyai asas yang berbeda. Asas penatagunaan tanah untuk pedesaan adalah LOSS, singkatan dari:

1. Lestari, maksudnya penggunaan tanah yang berkesinambungan antar generasi kini dan generasi mendatang yang dimanfaatkan dalam jangka waktu yang lama, dengan tetap menjaga tatanan fisik tanah yang menyangkut kesuburannya tanpa merusak sumber daya alam berdasarkan kesesuaian tanah.
2. Optimal, maksudnya adalah penggunaan tanah dapat memberi keuntungan paling maksimal dan produktifitas tinggi, mencegah tanah rusak dan terlantar serta mencegah penggunaan tanah yang kenaikan hasilnya semakin berkurang.
3. Serasi, maksudnya penggunaan tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta sesuai dengan adat dan budaya setempat.
4. Seimbang, maksudnya penggunaan tanah yang memiliki tingkat keanekaragaman tinggi dengan mencegah monokultur untuk menjamin kestabilan sumber daya alam dan mencegah monopoli baik pada suatu daerah maupun antar daerah.

Asas penggunaan tanah perkotaan adalah ATLAS, singkatan dari:

1. Aman, maksudnya dalam pelaksanaan penatagunaan tanah untuk pembanguna kota harus dapat mewujudkan suasana yang aman bagi penduduk yang berada diwilayah tersebut.
2. Tertib, bahwa kegiatan pembangunan yang dilakukan dapat berjalan secara teratur, terkendali dan tertib yang meliputi tertib bidang pelayanan, penatagunaan wilayah perkotaan, penataan wilayah perkotaan, lalu lintas hukum administrasi yang berkaitan dengan tanah.
3. Lancar, maksudnya terciptanya kelancaran dalam pelayanan pertanahan. Untuk itu diperlukan kerjasama antara aparat pertanahan dan masyarakat yang merupakan mitra sejajar yang saling membutuhkan.
4. Sehat, maksudnya dalam menggunakan tanah kota harus mampu menjamin masyarakat dari pencemaran sehingga tercipta suasana yang sehat baik jasmani dan rohani.

Secara garis besar persediaan, perencanaan dan penataan tata guna tanah untuk penggunaan tanah pedesaan dengan Asas LOSS maupun penggunaan tanah perkotaan dengan Asas ATLAS disusun dengan memperhatikan berbagai kepentingan, dalam pelaksanaannya tata guna tanah harus memperhatikan tata agraria yang didasarkan pada tiga macam asas, yang meliputi:

1. Asas penggunaan aneka (Principle of multiple use)

Prinsip ini memiliki peranan yang sangat penting dalam mengatasi keterbatasan persediaan tanah diwilayah dengan tingkat kepadatan penduduk yang tergolong sangat padat. Dalam hal ini menghendaki agar rencana tata agraria dapat memenuhi kebutuhan tanah untuk berbagai kegiatan sekaligus baik dibidang pertanian maupun non pertanian pada satu kesatuan tanah tertentu.

2. Asas produksi maksimal (Perinciple of maksimum production)

Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria termasuk tanah dapat memberikan hasil setinggi-tingginya untuk kemakmuran rakyat. Untuk dapat mencapai produksi maksimal diperlukan upaya pelestarian tanah yang disesuaikan dengan kemampuan tanah dan peruntukannya.

3. Asas penggunaan optimal (Principle of optimum use)

Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan tanah dapat memberikan keuntungan ekonomis sebesar-besarnya kepada pihak yang menggunakan maupun mengusahakannya tanpa merusak sumber daya alam yang ada. Untuk mencapai penggunaan optimal diperlukan upaya pengendalian dalam penggunaan tanah dengan tujuan tidak dilakukan eksploitasi terhadap tanah secara berlebihan.

C.1.3 Tujuan Penatagunaan Tanah

Tujuan penatagunaan tanah dimaksudkan tanah yang direncanakan dapat dimanfaatkan dan dipelihara kegunaanya sesuai kemampuan dan fungsinya untuk mencegah kerusakan tanah serta mencapai hasil guna yang tinggi dengan tetap menjaga keseimbangan sumber daya alam terutama tanah dalam mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran seluruh rakyat.

Keadilan bagi seluruh rakyat, sejauh menyangkut tanah dapat direalisasikan melalui penatagunaan tanah yang dilaksanakan secara murni dan konsekwen. Penguasaan tanah diarahkan pada pemanfaatan yang dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat dengan tetap memperhatikan kepentingan golongan ekonomi lemah. Penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

Ditinjau dari pentingnya penatagunaan tanah dari sudut terjadinya perubahan penggunaan tanah. Tanah sebagai suatu ekosistem mengalami evolusi, demikian pula dengan nilai-nilai kehidupan manusia juga mengalami perubahan. Oleh karena itu untuk mencegah penggunaan tanah yang tidak terkendali diperlukan penatagunaan tanah secara terencana dan teratur.

Tercapainya tujuan penatagunaan tanah secara baik diperlukan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Tanpa kerjasama yang baik, tujuan penatagunaan tanah hanya menjadi cita-cita tanpa kenyataan pasti. Kerjasama tersebut diwujudkan dalam mekanisme perijinan. Terutama dalam hal terjadinya perubahan penggunaan tanah harus mendapatkan ijin negara.

Sehubungan dengan hal itu, adapun tindakan yang dapat dilakukan dalam rangka mencapai tujuan penatagunaan tanah diantaranya adalah:

1. Mengusahakan tidak terjadi penggunaan tanah yang salah tempat. Maksudnya setiap kegiatan yang memerlukan tanah harus memperhatikan kemampuan fisik tanah disesuaikan dengan kegiatan yang akan dilaksanakan. Selain itu juga harus memperhatikan keadaan sosial masyarakat yang ada disekitar lokasi tanah untuk mencegah keresahan sosial akibat penggunaan tanah untuk kegiatan pembangunan. Keresahan masyarakat yang ditimbulkan dari penggunaan tanah menimbulkan keadaan yang tidak harmonis antara masyarakat dengan pemerintah yang dapat berujung pada hilangnya rasa percaya masyarakat kepada pemerintah karena pemerintah dianggap tidak dapat mengakomodasi kepentingan rakyatnya.

2. Mengusahakan tidak terjadi penggunaan tanah yang salah urus. Maksudnya setiap pihak yang memiliki hubungan dengan tanah baik perorangan, masyarakat, badan hukum maupun pemerintah harus melaksanakan kewajiban memelihara tanah yang dikuasainya untuk mencegah menurunnya kualitas sumber daya tanah yang pada akhirnya dapat menimbulkan kerusakan pada tanah. Penurunan tingkat kualitas tanah dan kerusakan tanah merupakan hambatan dalam meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran pemilik tanah maupun bangsa dan negara.
3. Mengusahakan pengendalian perkembangan kebutuhan tanah. Hal ini harus dilakukan untuk menghindari konflik kepentingan dalam penggunaan tanah. Rencana penggunaan tanah dikaitkan dengan kegiatan pembangunan diperlukan skala prioritas. Jika suatu kegiatan dilakukan pada lokasi yang sama maka kegiatan yang termasuk daftar skala prioritas yang didahulukan.
4. Mengusahakan adanya jaminan kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah warga setempat. Maksudnya, jaminan perlindungan bagi masyarakat yang tanahnya dipergunakan untuk kepentingan pembangunan biasanya diberikan berupa ganti rugi. Hal ini sangat penting dilakukan untuk menghindari anggapan pembangunan dilaksanakan dengan mengorbankan kepentingan rakyat terutama golongan ekonomi lemah.

C.1.4 Ruang Lingkup Penatagunaan Tanah

Ruang lingkup penatagunaan tanah meliputi tiga hal, yaitu perencanaan penatagunaan tanah, pemanfaatan tanah dan pengendalian pemanfaatan tanah.

1. Perencanaan penatagunaan tanah.

Kegiatan yang dilakukan dalam perencanaan penatagunaan tanah meliputi persiapan data penatagunaan tanah, penyusunan pedoman penatagunaan tanah dan penyusunan program penatagunaan tanah. Persiapan data penatagunaan tanah meliputi penyajian dan pengelolaan yang dilaksanakan dengan survey dan pemetaan tata guna tanah yang meliputi penggunaan tanah, kemampuan tanah, penguasaan dan pemilikan tanah serta persediaan tanah yang disajikan dalam bentuk angka, peta dan atau uraian yang disesuaikan dengan skala atau kedalaman perencanaan kebijaksanaan tata guna tanah dan tata ruang wilayah. Pedoman penatagunaan tanah adalah kriteria peruntukan tanah berbagai kebutuhan untuk pembangunan baik oleh negara maupun masyarakat. Program penatagunaan tanah adalah program kebutuhan dan alokasi tanah untuk kegiatan pembangunan yang meliputi persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah.

2. Pemanfaatan tanah

Secara umum pemanfaatan tanah harus sesuai dengan program penatagunaan tanah. Penggunaan tanah yang sudah sesuai program penatagunaan tanah perlu dipertahankan dan diupayakan peningkatan produksi dan efisiensi penggunaannya. Penyesuaian pemanfaatan tanah dilakukan melalui prosedur yang ada dalam perundang-undangan.

3. Pengendalian pemanfaatan tanah.

Pengendalian pemanfaatan tanah melalui pembinaan dan pengawasan pemanfaatan melalui kegiatan pemantauan tata guna tanah, perizinan, pemberian pertimbangan aspek tata guna tanah dan pertimbangan aspek penguasaan tanah.

C.1.5 Dasar Hukum Tata Guna Tanah

Sebagai landasan idiilnya adalah pancasila, Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya yang merupakan landasan hukum bagi hubungan hukum tanah dengan subyek tanah. Landasan operasionalnya adalah Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Keppres nomor 7 tahun 1979 tentang Catur Tertib Pertanahan, Permendagri Nomor 2 tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kota.

C.2 Tata Ruang

C.2.1 Pengertian Tata Ruang

Ruang merupakan suatu wilayah yang mempunyai batas geografi, yaitu batas menurut keadaan fisik, sosial atau pemerintahan, yang terjadi dari sebagian permukaan bumi dan lapisan tanah dibawahnya serta lapisan udara diatasnya. Hal ini menandakan penggunaan tanah dapat berarti pula tata ruang.¹⁶

“Tata ruang” adalah wujud struktural pola pemanfaatan ruang baik direncanakan maupun tidak, Sedangkan yang dimaksud “penataan ruang” adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Dengan demikian “rencana tata ruang” adalah hasil dari perencanaan tata ruang.¹⁷ Penataan ruang sebagai suatu proses tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan.

Dalam sistematika UUPA, tata guna tanah merupakan bagian dari penataan ruang. Untuk menjamin tercapainya tujuan penataan ruang perlu dikembangkan secara nasional sehingga dapat mencapai hasil yang terkoordinasi antara penggunaan tanah pertanian dan non pertanian.

¹⁶ Johara T. Jayadinata, *Op Cit*, Hal. 11.

¹⁷ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Penataan Ruang (UU No. 24 Tahun 1992)*. Bandung, Mandar Maju, 1993, Hal. 12.

C.2.2 Asas Penataan Ruang

Adapun yang menjadi asas dalam penataan ruang adalah:

1. Pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan.
2. Keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Dari asas tersebut diatas, yang dimaksud dari semua kepentingan adalah penataan ruang dapat menjamin seluruh kepentingan baik kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat secara adil dengan tetap memperhatikan golongan ekonomi lemah. Maksud berdaya guna dan berhasil guna dapat mewujudkan kualitas ruang sesuai potensi dan fungsi ruang.

Maksud serasi, selaras dan seimbang adalah penataan ruang dapat menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi penyebaran penduduk antar wilayah, pertumbuhan dan perkembangan antar sektor, antar daerah serta antar sektor dan daerah dalam satu wilayah. Maksud berkelanjutan adalah penataan ruang dapat menjamin kelestarian kemampuan daya dukung sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan lahir dan batin bagi generasi berikutnya¹⁸

¹⁸ Boedi Harsono, *Op. Cit*, Hal. 15.

C.2.3 Tujuan Penataan Ruang

Tujuan yang diharapkan dapat tercapai dalam penataan ruang adalah:

1. Terselenggaranya pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan yang berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Maksudnya, penggunaan tanah benar-benar ditujukan untuk kemakmuran bangsa dan negara.
2. Terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budidaya. Maksudnya, penggunaan tanah tidak menggunakan kawasan yang dilindungi dan dibudidayakan karena kawasan tersebut diatas harus tetap dijaga kelestariannya.
3. Tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera, mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, meningkatkan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna, mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan dan mewujudkan keseimbangan kesejahteraan umum dan keamanan.

C.2.4 Ruang Lingkup Penataan Ruang

Penataan ruang sebagai proses tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan sistem yang tak terpisahkan. Pasal 14 ayat 2 Undang-Undang nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa perencanaan tata ruang mencakup perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang, yang meliputi tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya untuk kegiatan pembangunan dan peningkatan kualitas tata ruang dapat diupayakan terus berjalan lancar.

Pasal 16 Undang-undang Nomor 24 tahun 1992, menentukan pemanfaatan ruang dikembangkan dengan pola pengelolaan tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara dan tata guna sumber daya alam lainnya sesuai dengan asas penataan ruang. Sedangkan dalam Pasal 17 menghendaki pengendalian pemanfaatan ruang melalui kegiatan pengawasan dan penertiban terhadap pemanfaatan ruang.

Pentingnya penatagunaan tanah, yang dalam hal ini sebagai bagian dari penataan ruang, dapat diketahui dari Penjelasan Umum angka 3 Undang-Undang Nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan ruang bahwa ketersediaan ruang tidak tak terbatas, sehingga apabila pemanfaatan ruang tidak diatur dengan baik, kemungkinan besar terdapat pemborosan ruang dan penurunan kualitas ruang.

Penataan ruang diperlukan untuk mengatur pemanfaatan tanah berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang serta estetika lingkungan. Tanah merupakan ruang daratan yang memiliki kondisi keterbatasan terhadap luas tanah dan peningkatan kebutuhan tanah seiring dengan peningkatan pertumbuhan penduduk untuk kegiatan pembangunan.

Penataan ruang yang dilakukan tidak terbatas pada penataan ruang daratan saja, melainkan juga meliputi penataan ruang daratan, lautan dan angkasa dalam upaya mewujudkan pemanfaatan ruang yang berwawasan lingkungan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional.

C.2.5 Dasar Hukum Penataan Ruang

Landasan idiil penataan ruang adalah Pancasila dan landasan konstitusionalnya adalah UUD 1945 terutama Pasal 5 ayat 1, Pasal 20 ayat 1 dan Pasal 33 ayat 3. Landasan operasionalnya adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang disebut dengan UUPA, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Penataan Ruang dan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 640/KPTS/1986 Tentang Perencanaan Tata Ruang Kota.

D. Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian

D.1 Pengertian Alih Fungsi Tanah

Alih fungsi tanah merupakan suatu kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus. Perkembangan sektor industrialisasi yang cukup pesat mengakibatkan alih fungsi tanah pertanian secara besar-besaran. Selain untuk memenuhi kebutuhan sektor industri, alih fungsi tanah juga untuk memenuhi kebutuhan primer manusia berupa rumah yang jumlahnya jauh lebih banyak.

Alih fungsi tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan sektor-sektor tersebut, sebagian besar berasal dari lahan pertanian yang berupa tanah sawah. Kecenderungan ini tentunya dapat memperlemah kemampuan mempertahankan swasembada pangan sebagai salah satu prestasi yang diraih bangsa Indonesia dibidang pertanian.¹⁹

Alih fungsi tanah merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dari pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

¹⁹ Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995, Hal.14.

D.2 Mekanisme Pemberian Ijin Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian.

Dalam rangka dilakukannya alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian para pihak yang bersangkutan harus mengajukan permohonannya melalui mekanisme perijinan yang telah ditentukan. Mekanisme tersebut terbagi dalam dua jalur yaitu dapat melalui Ijin Perubahan Penggunaan Pemanfaatan Tanah (IPPT) atau melalui Ijin Lokasi (IL).

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi, tanah yang dapat ditunjuk dalam ijin lokasi adalah tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya.

Adapun usaha atau kegiatan yang tidak memerlukan Ijin Lokasi apabila dilakukan terhadap tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modal tanah pertanian luasnya tidak lebih dari 25 hektar sedangkan untuk usaha non pertanian yang memerlukan ijin lokasi apabila luasnya tidak lebih dari satu hektar. Tanah yang telah mendapatkan ijin lokasi berlaku juga sekaligus sebagai ijin perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanahnya.

Berkaitan dengan peraturan tersebut, Agar penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah setempat, maka Instansi Pertanahan yang membidangi penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan aktual dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dapat menerbitkan ijin perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai institusi pengambil kebijakan dibidang penataan, pengaturan dan pengendalian penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah yang merupakan produk hukum yang mempunyai kekuatan hukum tetap yang merupakan kegiatan diluar ijin lokasi.

Dalam memberikan ijin lokasi maupun ijin perubahan penggunaan tanah perlu adanya kebijakan penataan, pengaturan dan pengendalian penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten atau Kota setempat yang didasarkan pada Peraturan Daerah yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pemohon alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian yang termasuk dalam mekanisme ijin lokasi maka permohonan alih fungsi harus melalui prosedur yang ditetapkan dalam ijin lokasi. Permohonan melalui ijin lokasi ini dapat berlaku sekaligus sebagai ijin perubahan penggunaan tanahnya.

Adapun tata cara pemberian ijin lokasi sesuai yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 1999 tentang ijin lokasi adalah sebagai berikut:

1. Ijin lokasi diberikan berdasarkan pertimbangan mengenai aspek penguasaan tanah dan teknis tata guna tanah yang meliputi keadaan hak serta penguasaan tanah yang bersangkutan, penilaian fisik wilayah, penggunaan tanah, serta kemampuan tanah.
2. Surat pemberian ijin lokasi ditandatangani oleh Bupati/ Walikota atau untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta oleh Gubernur setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait.
3. Bahan-bahan untuk keperluan pertimbangan pemberian ijin lokasi disiapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan.
4. Rapat koordinasi pertimbangan pemberian ijin lokasi disertai konsultasi dengan masyarakat pemegang hak atas tanah dalam lokasi yang dimohon.
5. Konsultasi dengan masyarakat pemegang hak atas tanah meliputi: penyebarluasan informasi mengenai rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan, ruang lingkup dampaknya dan rencana perolehan tanah serta penyelesaian masalah yang berkenaan dengan perolehan tanah. Pemberian kesempatan kepada pemegang hak atas tanah untuk memperoleh penjelasan tentang rencana penanaman modal dan mencari alternatif pemecahan masalah.

Terhadap tanah yang tidak termasuk dalam mekanisme Ijin Lokasi maka permohonan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian dapat dilakukan melalui Ijin Perubahan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian. Adapun tata caranya adalah sebagai berikut:

1. Pemohon mengajukan permohonan ijin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian kepada Bupati atau Walikota selaku Kepala Daerah setempat melalui Kepala Kantor Pertanahan dengan mengisi formulir permohonan dan pernyataan yang telah disediakan di Kantor Pertanahan.
2. Pada saat mengajukan permohonan maka pemohon sudah membayar biaya untuk kebutuhan: pembelian blanko, biaya administrasi, perjalanan panitia dalam pemeriksaan kelapangan dan honorarium sidang, peninjauan lapangan oleh panitia.
3. Selambat-lambatnya enam hari setelah menerima permohonan dan telah membayar biaya tersebut diatas, maka panitia melakukan sidang dan pemeriksaan tanah yang dimohon kelapangan. Pemeriksaan ini bertujuan untuk mengetahui keadaan sebenarnya dari tanah yang dimohonkan perubahan penggunaannya.
4. Dua hari setelah peninjauan lapangan berita acara hasil pemeriksaan lapangan sudah harus diajukan kepada kepala daerah setempat.

5. Berdasarkan berita acara sidang pemeriksaan panitia pertimbangan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian dan fatwa tata guna tanah yang dikeluarkan kantor pertanahan setempat maka kepala Daerah setempat mengeluarkan Surat Keputusan tentang diterima atau tidaknya permohonan tersebut dan atau memberikan rekomendasi kepada Gubernur Up. Kepala Direktorat Pertanahan yang kewenangannya sesuai dengan kewenangan propinsi.
6. Surat Keputusan dan Rekomendasi yang sudah diterbitkan selambatnmya tiga hari sesudah berita acara dimaksud telah diterima Bupati / Walikota setempat.
7. Selanjutnya dua hari setelah Surat Keputusan diterima oleh Panitia Pertimbangan Perubahan Penggunaan Tanah, maka sudah dikirim surat panggilan kepada pemohon mengenai keputusan atas permohonan ijin perubahan penggunaan tanah.

Setelah mekanisme perijinan dalam hal dilakukannya alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian dilakukan, maka diatas tanah yang akan didirikan bangunan harus mengajukan Ijin Mendirikan Bangunan. Tanpa Ijin Mendirikan Bangunan diatas tanah yang telah dimohonkan perubahan penggunaannya tidak dapat didirikan bangunan karena Ijin Perubahan Penggunaan Tanah hanya sebatas ijin untuk melakukan perubahan penggunaan tanah bukan sebagai Ijin Mendirikan Bangunan.

D.3 Arti Penting Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian

Tanah dalam wilayah Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang makin beragam dan meningkat.²⁰

Alih fungsi terhadap tanah pertanian harus memperhatikan rencana tata guna tanah dan rencana tata ruang dari wilayah yang bersangkutan. Hal ini perlu diwujudkan agar tersedianya tanah dengan kegiatan pembangunan dapat berjalan secara selaras, serasi dan seimbang. Alih fungsi penggunaan lahan pertanian yang tidak sesuai dengan rencana yang ada merupakan perbuatan yang dilarang yang tentunya disertai dengan sanksi yang mendukung. Dalam hal ini peran pemerintah sebagai organ negara diperlukan untuk melakukan penyediaan tanah baik untuk kegiatan pertanian maupun untuk kegiatan non pertanian yang lebih berorientasi pada terwujudnya pembangunan.

Usaha mempertahankan keberadaan tanah pertanian semakin lama dirasakan semakin sulit. Hal ini disebabkan oleh timbul dan berkembangnya kegiatan pembangunan diluar sektor pertanian. Pembangunan yang dilakukan mmbutuhkan tanah yang tidak sedikit luasnya.

²⁰ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungan dengan TAP MPR Nomor RI/ LX/ MPR 2001*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2002, Hal. 3.

Dinamika pembangunan mengakibatkan kebutuhan tanah semakin meningkat sedang pada pihak lain persediaan tanah sangat terbatas, sehingga penambahan untuk kebutuhan yang satu akan mengurangi persediaan tanah untuk kebutuhan yang lain.²¹

Dalam rangka pemerataan kesempatan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah baik untuk keperluan pertanian maupun non pertanian. Pemenuhan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan non pertanian perlu terus ditingkatkan dan keberadaan tanah pertanian harus terus dipertahankan dan ditingkatkan.

Mengingat pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia, oleh karena kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan dari tanah. Mereka hidup diatas tanah dan memperoleh bahan makanan dari tanah dengan mendayagunakan tanah. Manusia akan hidup senang serta berkecukupan kalau mereka dapat menggunakan tanah yang dikuasai dan atau dimiliki sesuai hukum yang berlaku.²²

Penggunaan tanah untuk tujuan non pertanian, yang digunakan bagi kepentingan pembangunan pemukiman, industri, prasarana, penyediaan fasilitas dan jasa tidak mengurangi luas tanah yang telah dikembangkan atau secara potensial dapat dikembangkan untuk usaha pertanian terutama sawah beririgasi teknis.

²¹ I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 1991, Hal. 7.

²² GRG. Kartasapoetra, Kartasapoetra. A, Setiady, *Hukum Tanah Jaminan UUPA* Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Bina Aksara, Jakarta, 1985, Hal. 1.

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah dikembangkan secara rasional, tanah-tanah yang subur dan berpotensi untuk pertanian diprioritaskan untuk pengembangan pertanian. Pengembangan non pertanian diarahkan pada tanah yang tidak produktif untuk pertanian, sehingga perluasan kota dan pemukiman diupayakan tidak mengurangi tanah subur yang ada. Meskipun demikian, persediaan tanah untuk kegiatan non pertanian semakin mendesak persediaan tanah pertanian.

Kecenderungan penggunaan tanah pertanian terutama tanah pertanian subur merupakan gejala yang universal, artinya didaerah-daerah yang subur pasti tingkat kepadatan penduduknya tinggi akibatnya perlu adanya tanah untuk kegiatan non pertanian yang berdekatan dengan tanah pertanian yang subur sehingga pada akhirnya kondisi ini dapat mengganggu tingkat produktifitas tanah pertanian.²³

Tanah merupakan bagian kehidupan dari masyarakat, karena itulah tanah bukan saja dilihat dalam hubungan ekonomis sebagai salah satu faktor produksi, tetapi lebih dari itu tanah mempunyai hubungan emosional dengan masyarakat. Tanah sangat berharga dan bernilai dalam kehidupan masyarakat, sebagai masyarakat Indonesia yang agraris, dimana lebih dari 60% penduduk hidup dari sektor pertanian dan umumnya tinggal dipedesaan sebagai petani kecil dengan luas tanah sempit dan kesuburan tanah yang semakin menurun.²⁴

²³ Eddy Ruchiyat, Loc.Cit

²⁴ AA. Oka Mahendra dalam I. Wayan Suandra, *Op Cit*, Hal. 3

Terjadinya alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian menimbulkan berbagai persoalan, antara lain:

1. Mengurangi dan mengganggu tata lokasi tanah yang diperuntukkan sebagai tanah sawah.
2. Pemborosan investasi, jika alih fungsi tanah pertanian terjadi terhadap tanah sawah yang sudah beririgasi.
3. Mengganggu program pemantapan peningkatan produksi pangan.
4. Mengganggu dan menghambat program perluasan areal sawah.

Alih fungsi tanah pertanian juga bermanfaat bagi penyediaan lahan untuk merealisasikan pembangunan terutama pembangunan fisik berupa perumahan dan perindustrian, karena tanpa adanya tanah pembangunan tidak dapat terwujud. Oleh karena itu dalam implementasinya alih fungsi tanah merupakan dinamika dalam kehidupan bernegara sehingga dilakukan pengendalian alih fungsi tanah sebagai sarana memenuhi kebutuhan tanah untuk berbagai keperluan dapat berjalan secara seimbang.

Intensitas pembangunan yang menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan memaksa alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian dengan segala konsekwensinya. Tanah pertanian yang ada jumlahnya semakin berkurang sebagai langkah memenuhi kebutuhan tanah untuk kegiatan non pertanian khususnya kegiatan pembangunan.

Perkembangan yang terjadi tersebut boleh dikatakan hampir tidak menyentuh pola kehidupan petani yang semakin sulit untuk menghindarkan diri dari keterpaksaan melepaskan tanahnya karena praktek perijinan memungkinkan alih fungsi tanah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah yang bersangkutan karena alasan kepentingan pembangunan.²⁵

Keberadaan tanah pertanian berkaitan dengan berbagai aspek strategis, dengan demikian alih fungsi tanah untuk kepentingan pembangunan juga tidak dapat disalahkan. Tanpa adanya pembangunan kehidupan bernegara tidak dapat berjalan lancar. Oleh karena itu wewenang menggunakan tanah untuk berbagai keperluan harus memperhatikan kepentingan bersama.

Kebijakan ini dimaksudkan dalam rangka mewujudkan suatu pertanian yang tangguh sebagai pendukung industri yang kuat dalam proses pembangunan. Pertanian yang tangguh dapat terwujud apabila ditunjang dengan tersedianya lahan pertanian yang memadai.

Kebijakan untuk melindungi tanah pertanian tidak hanya terletak pada pemilik tanah saja tetapi juga dilakukan oleh pihak lain termasuk pihak swasta dalam membangun kawasan industri dan perumahan maupun oleh pemerintahan sendiri dalam membangun berbagai prasarana pelayanan umum.

²⁵ Maria. S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas, 2001, Hal. 29.

Dalam rangka mewujudkan keinginan mempertahankan tanah pertanian dalam kondisi semakin dibutuhkannya tanah untuk pembangunan sektor non pertanian maka perlu adanya usaha pengendalian tanah pertanian menjadi non pertanian.

Salah satu usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian melalui mekanisme pemberian Ijin Perubahan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah dari tanah pertanian menjadi tanah non pertanian, Ijin Lokasi untuk pembangunan serta Ijin Mendirikan Bangunan atau dalam mengatur penatagunaan tanah yang disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah.

Pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian sebagaimana dimaksudkan diatas perlu adanya peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai landasan hukum yang mengikat sehubungan dengan adanya larangan alih fungsi tanah pertanian yang dipertahankan.

BAB. III

METODE PENELITIAN

Metodologi atau ilmu tentang metode mempunyai arti suatu studi logis dan sistematis tentang prinsip-prinsip mengarahkan penelitian, dengan demikian metodologi dimaksudkan sebagai suatu prinsip dasar berhasilnya penelitian yang merupakan suatu sistem atau cara untuk memperoleh data guna mengetahui lebih jelas suatu permasalahan yang dihadapi sehingga dapat dirumuskan suatu kesimpulan akhir dalam memecahkan masalah tersebut.

A. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris,²⁶ dengan alasan seringkali penelitian empiris tidak dapat dilakukan tersendiri (ansich) terlepas dari penelitian hukum normatif, tujuan lainnya agar diperoleh hasil yang lebih memadai baik dari segi praktek maupun kandungan ilmiahnya.²⁷

Pendekatan yuridis empiris dipergunakan untuk menganalisa praktek pelaksanaan usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian oleh masyarakat (sebagai pemohon) dan instansi pemerintah (Kantor pertanahan, Kantor pertanian, Dinas Kimpraswil, Bappeda dan Camat) sebagai lembaga hukum. Pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non

²⁶ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985 hal. 11 dan 34.

²⁷ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal. 16.

pertanian bukan merupakan gejala normatif tetapi merupakan sesuatu yang berkaitan dengan realitas kehidupan masyarakat yang artinya pendekatan ini dimaksudkan untuk melakukan penjelasan atas permasalahan yang diteliti dengan hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek hukum serta menjelajahi realitas empiris yang menyangkut proses pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam tesis ini adalah termasuk dalam spesifikasi deskriptif analisis yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan dengan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan diatas.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti adalah wilayah Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak, lokasi ini dipilih karena merupakan daerah yang dikenal sebagai salah satu wilayah Kabupaten Demak dengan tingkat kepadatan penduduk sangat tinggi sehingga berakibat pada peningkatan jumlah alih fungsi tanah pertanian yang digunakan untuk pembangunan pemukiman dan industrialisasi.

D. Populasi dan Teknik Sampling

1. Populasi

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti. Oleh karena populasi biasanya sangat besar dan luas maka tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi, tetapi cukup diambil sebagian untuk diambil sampel.²⁸ Populasi dalam penelitian ini adalah pemohon alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Kecamatan Mranggen pada tahun 2003 sampai dengan bulan April tahun 2004 yang berjumlah 18 pemohon dan Instansi Pemerintah yang menjadi panita permohonan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

2. Teknik Sampling

Sampel adalah sebagian dari jumlah karakteristik yang dimiliki oleh populasi.²⁹ Dalam penelitian ini penentuan sampel yang digunakan adalah purposive sampling (sampel bertujuan) yaitu penarikan sampel yang dilakukan dengan cara pengambilan subyek berdasarkan keterlibatan mereka sehingga menyebabkan telah terjadinya alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian. Sehubungan dengan teknik sampling tersebut diatas, adapun yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah:

²⁸ Ronny Hanitjo Soemitro, *Op. Cit*, Hal. 44.

²⁹ Sugiono, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung, Alfabeta, 2001, Hal.57.

- 1) Pemohon alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian, yang berjumlah 10 orang yaitu:
 - a. Pemohon untuk kepentingan perorangan (rumah) sebanyak 6 orang.
Terdiri: Suroso, Turmudi, Wagiman, H.Yuhri, Karyadi, Suparmin
 - b. Pemohon untuk kepentingan industri sebanyak 4 orang.
Terdiri: Tjan Thiam Oei, Sigwanto Oetomo, Sudarmi, Turiyah
- 2) Kepala seksi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.
- 3) Sekertaris Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Demak.
- 4) Kepala Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan Kabupaten Demak.
- 5) Kepala Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kabupaten Demak.
- 6) Camat Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak.

E. Metode Pengumpulan Data

1. Data Sekunder, dilakukan dengan studi kepustakaan, yaitu penelitian bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan sebagai bahan referensi untuk menunjang keberhasilan penelitian ini, yang terdiri dari:
 - 1) Bahan hukum primer, adalah bahan hukum ketentuan hukum positif yang mengikat yaitu merupakan aturan hukum positif yang berlaku dalam hukum agraria dan peraturan hukumnya. Bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang UUPA.
- c. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang.
- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1996 Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Tata Ruang.
- e. KEPPRES Nomor 7 tahun 1979 Tentang Catur Tertib Pertanahan.
- f. KEPRES Nomor 98 Tahun 1998 Tentang Kawasan Industri.
- g. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 640/KPTS/1986 Tentang Perencanaan Tata Ruang Kota.
- h. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987 Tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan.
- i. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Ijin Lokasi.
- j. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Bappenas Nomor: 5334/MK/9/1994 Tentang Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Tekhnis Untuk Penggunaan Non Pertanian.
- k. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Bappenas Nomor 5417/MK/10/1994 Tentang Efisiensi Pemanfaatan Lahan Bagi Pembangunan Perumahan.

- l. Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 460-1594 Tentang Pencegahan Konversi Tanah Sawah Beririgasi Tekhnis Menjadi Tanah Kering.
 - m. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 474/263/SJ Tentang Peninjauan Kembali Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Propinsi Dati I dan Kabupaten/ Kota Dati II.
 - n. Intruksi Gubernur Jawa Tengah nomor 590/107/1985 Tentang Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang Tidak Terkendali.
 - o. Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 22 Tahun 2000 Tentang RUTRK Dengan Kedalaman RDTRK Ibukota Kecamatan Mranggen Tahun 2001 Sampai Dengan Tahun 2010.
 - p. Keputusan Bupati Demak nomor 503/488/2002 Tentang Pebentukan Tim Pertimbangan Ijin Lokasi.
 - q. Keputusan Bupati Demak nomor 503/548/2002 Tentang Tata Cara Pemberian Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Wilayah Kabupaten Demak.
- 2) Bahan hukum Sekunder, adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi literatur buku-buku yang memuat tentang hukum pertanahan serta makalah-makalah yang berkaitan dengan pengalihfungsian tanah pertanian menjadi tanah non pertanian. Bahan hukum sekunder yang dipakai dalam penelitian ini:

- a. Buku-buku tentang hukum agraria
 - b. Buku-buku tentang alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian.
 - c. Buku-buku tentang tata guna tanah dan tata ruang
 - d. Buku-buku tentang hak atas tanah
- 3) Bahan hukum tersier, merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah kamus bahasa Indonesia.
2. Data Primer dilakukan dengan studi lapangan, dengan wawancara. Metode wawancara yang digunakan adalah metode wawancara terarah yaitu melakukan tanya jawab secara langsung dengan responden untuk mendapatkan data primer dengan cara mempersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman dan masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi ketika wawancara dilakukan.³⁰

F. Metode Analisis Data

Sebagai Cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, digunakan metode analisis normatif-kualitatif. Normatif, karena bertitik tolak dari peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif dimaksudkan analisis ini bertitik tolak pada usaha penemuan asas dan informasi yang bersifat monografis dari responden.

³⁰ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta, 2001, Hal. 96.

BAB. IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Daerah Penelitian

A.1 Gambaran Umum Kabupaten Demak

A.1.1 Letak Georafis

Kabupaten Demak terletak pada garis koordinat $6^{\circ} 43' 26''$ - $7^{\circ} 09'43''$ Lintang selatan dan $110^{\circ} 27' 58''$ – $110^{\circ} 28'47''$ Bujur Timur dengan Jarak terjauh Kabupaten Demak untuk sebelah barat ketimur 49 Km dan jarak terjauh utara keselatan 41 km, dengan batas wilayah sebagai berikut:

Utara : Kabupaten Jepara dan Laut Jawa

Timur : Kabupaten Kudus dan Kabupaten Grobogan

Selatan: Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Semarang

Barat : Kota Semarang

Ketinggian permukaan tanah dari permukaan laut (elevasi), Wilayah Kabupaten Demak terletak mulai dari 0 m sampai 100 m dari permukaan laut yang dibatasi tiga region:

Region A: Elevasi 0–3 m meliputi Kecamatan Bonang, Demak, Karangtengah, Mijen, Sayung dan Wedung.

Region B: Terbagi menjadi tiga elevasi yang meliputi:

1. Elevasi 3–10, meliputi sebagian besar Kecamatan di Kabupaten Demak.
2. Elevasi 10–25 m, meliputi sebagian Kecamatan Dempet, Karangawen dan Mranggen.
3. Elevasi 25–100 m, meliputi sebagian kecil Kecamatan Mranggen dan Kecamatan Karangawen.

Region C: Elevasi lebih dari 100 m, meliputi sebagian kecil Kecamatan Karangawen dan Mranggen

Dari tekstur tanahnya wilayah Demak dibagi dalam dua region:

Region A: Tekstur tanah halus (liat), meliputi hampir seluruh Kecamatan dari wilayah Kabupaten Demak kecuali Kecamatan Karangtengah seluas: 49.066 Ha.

Region B: Tekstur tanah sedang (lempung) meliputi hampir seluruh Kecamatan wilayah Kabupaten Demak kecuali Kecamatan Dempet dan Gajah seluas: 40.677 Ha.

A.1.2 Luas Wilayah

Luas wilayah Kabupaten Demak adalah 89.743 Ha, terdiri dari 14 Kecamatan. Adapun masing-masing Kecamatan tersebut adalah Kecamatan Demak, Karanganyar, Gajah, Mijen, Wedung, Bonang, Wonosalam, Dempet, Kebonagung, Karangawen, Mranggen, Guntur, Sayung dan Karangtengah.

TABEL. 1.
LUAS WILAYAH KABUPATEN DEMAK
DILIHAT DARI TIAP KECAMATAN

No	Kecamatan	Luas Wilayah (Ha)	Prosentase (%)
1.	Demak	6.117,6	6,82
2.	Karanganyar	6.775,6	7,55
3.	Gajah	4.784,0	5,33
4.	Mijen	5.029,0	5,60
5.	Wedung	9.876,2	11,00
6.	Bonang	8.323,6	9,27
7.	Wonosalam	5.782,9	6,44
8.	Dempet	6.161,7	6,87
9.	Kebonagung	4.199,3	4,68
10.	Karangawen	6.695,6	7,46
11.	Mranggen	7.222,0	8,05
12.	Guntur	5.752,4	6,41
13.	Sayung	7.869,2	8,77
14.	Karantengah	5.154,2	5,74
JUMLAH		89.743,0	100,00

Sumber: Data Sekunder Demak Dalam Angka, Tahun 2003

Dari tabel 1 diatas, Kecamatan yang memiliki wilayah paling luas adalah Kecamatan Wedung dengan luas wilayah 9.876,2 Ha (11%) sedangkan Kecamatan yang paling sempit wilayahnya adalah Kecamatan Kebonagung seluas 4.199,3 Ha (4,68%).

A.1.3 Penggunaan Lahan Kabupaten Demak

Sebagai daerah agraris yang kebanyakan penduduknya hidup dari pertanian, sebagian besar wilayah Kabupaten Demak terdiri atas lahan sawah yang mencapai luas 48.778 Ha (54,35%) dan selebihnya adalah lahan kering. Adapun rincian masing-masing penggunaan lahan tersebut dapat dilihat dalam tabel. 2 dibawah ini:

TABEL. 2.
PENGGUNAAN LAHAN DI KABUPATEN DEMAK

No	Penggunaan Lahan	Luas Lahan (Ha)	Prosentase (%)
1.	Lahan Sawah		
	1. Tekhnis	16.050,0	17,88
	2. ½ Tekhnis	7.632,0	8,50
	3. Sederhana PU	3.127,0	3,48
	4. Sederhana non PU	1.543,0	1,72
	5. Tadah Hujan	20.426,0	22,76
2.	Lahan Kering		
	1. Bangunan/halaman	13.293,0	14,81
	2. Tegall/kebun	15.562,0	17,34
	3. Empang/kolam	54,0	0,06
	4. Tambak	7.211,0	8,04
	5. Hutan negara	1.572,0	1,75
	6. Lainnya	3.273,0	3,65
JUMLAH		89.743,0	100,00

Sumber: Data Sekunder Demak Dalam Angka, Tahun 2003

Dari tabel diatas, penggunaan lahan di Kabupaten Demak yang terbesar adalah lahan untuk sawah dengan irigasi tadah hujan yaitu seluas 20.426 Ha (22,76%). Hal ini menandakan sektor pertanian memegang peranan penting bagi kehidupan masyarakat.

A.1.4 Kependudukan

Jumlah penduduk Kabupaten Demak pada tahun 2003 tercatat 996.384 jiwa, masing-masing jumlah penduduk menurut jenis kelaminnya adalah, jumlah penduduk perempuan sebanyak 503.191 jiwa. Angka tersebut menunjukkan jumlah yang lebih besar jika dibandingkan dengan penduduk laki-laki sebanyak 493.193 jiwa.

Kondisi tersebut menandakan usaha untuk menurunkan jumlah kelahiran harus diperhatikan dalam rangka menekan pertumbuhan penduduk. Jumlah penduduk tiap kecamatan Kabupaten Demak dapat dilihat dalam tabel 3.

TABEL. 3.
JUMLAH PENDUDUK TIAP KECAMATAN
KABUPATEN DEMAK

No	Kecamatan	Banyaknya Penduduk		
		Laki-laki	Perempuan	Total
1	Demak	46.551	48.225	94.776
2.	Karanganyar	23.127	23.328	46.455
3.	Gajah	18.667	18.789	37.456
4.	Mijen	33.619	34.070	67.689
5.	Wedung	25.628	26.128	51.756
6.	Bonang	45.144	45.801	90.945
7.	Wonosalam	31.951	33.011	64.962
8.	Dempet	25.267	25.254	50.521
9.	Kebonagung	38.137	39.186	77.323
10.	Karangawen	36.466	37.575	74.041
11.	Mranggen	62.153	63.105	125.258
12.	Guntur	34.409	35.410	69.819
13.	Sayung	43.977	45.081	89.058
14.	Karantengah	28.097	28.228	56.325
JUMLAH		493.193	503.191	996.384

Sumber: Data Sekunder Demak Dalam Angka, Tahun 2003

Berdasarkan tabel 3 diatas, menunjukkan bahwa penyebaran penduduk masing-masing kecamatan belum merata. Diwilayah Kabupaten Demak, tercatat Kecamatan Mranggen sebagai wilayah terpadat dengan jumlah penduduk 125.258, sedangkan Kecamatan Gajah dengan jumlah penduduk 37.456 merupakan wilayah yang memiliki tingkat kepadatan penduduk paling rendah.

A.1.5 Matapencapaian

Berdasarkan data sekunder Demak dalam angka tahun 2003, keseluruhan jumlah penduduk Kabupaten Demak yang berusia 10 tahun keatas berjumlah 474.044 yang bekerja menurut matapencapaian mereka, seperti terlihat dalam tabel 4, berikut:

TABEL. 4.
MATA PENCAHARIAN PENDUDUK KABUPATEN DEMAK

No	Mata Pencapaian	Jumlah	Prosentase (%)
1.	Petani	196.712	41,50
2.	Buruh Industri	68.426	14,43
3.	Buruh Bangunan	30.990	6,54
4.	Perdagangan	91.135	19,22
5.	Angkutan/ komunikasi	18.336	3,87
6.	Keuangan	1.553	0,33
7.	Jasa-jasa	56.657	11,95
8.	PNS	10.232	2,16
JUMLAH		474.044	100,00

Sumber: Data Sekunder Demak Dalam Angka, Tahun 2003

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa mata pencapaian penduduk Kabupaten Demak yang utama dengan prosentase paling tinggi adalah sebagai petani yaitu sebanyak 196.712 orang (41,50%) dan yang paling sedikit adalah jenis mata pencapaian dibidang keuangan sebanyak 1.553 orang (0,33%). Mengingat prosentase jumlah petani yang menduduki posisi paling atas maka diperlukan usaha yang menyangkut penyediaan tanah untuk pertanian dan pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

A.2 Gambaran Umum Kecamatan Mranggen

A.2.1 Letak Georafis

Jarak dari Kecamatan Mranggen ke Ibukota Kabupaten Demak 29 km dengan batas wilayah:

Utara : Kecamatan Sayung

Timur : Kecamatan Karangawen

Selatan: Kabupaten Semarang

Barat : Kota Semarang

Jarak terjauh Kecamatan Mranggen untuk sebelah barat ketimur adalah : 29 Km dan jarak terjauh utara keselatan: 5 km dengan ketinggian dari permukaan air laut lebih dari 500 m.

A.2.2 Luas Wilayah

Secara administrasi Kecamatan Mranggen terbagi dalam 19 (sembilanbelas) desa dengan jumlah luas wilayah 7222 Ha. Desa yang ada di Kecamatan Mranggen terdiri dari: Banyumeneng, Sumberejo, Kebonbatur, Batusari, Kangkung, Kalitengah, Kembangarum, Mranggen, Bandungrejo, Brumbung, Ngemplak, Karangsono, Tamansari, Menur, Jamus, Wringinjajar, Waru, Tegalarum dan Candisari. Adapun luas masing-masing Desa tersebut dapat dilihat dalam tabel 5 dibawah ini:

TABEL. 5.
LUAS WILAYAH KECAMATAN MRANGGEN
DILIHAT DARI TIAP DESA

No	Desa	Luas (Ha)	Prosentase (%)
1.	Banyumeneng	696	9,64
2.	Sumberejo	889	12,31
3.	Kebonbatur	477	6,60
4.	Batursari	657	9,10
5.	Kangkung	515	7,13
6.	Kalitengah	339	4,69
7.	Kembangarum	380	5,26
8.	Mranggen	260	3,60
9.	Bandungrejo	205	2,84
10.	Brumbung	168	2,33
11.	Ngemplak	205	2,84
12.	Karangsono	168	2,95
13.	Tamansari	253	3,50
14.	Menur	337	4,67
15.	Jamus	280	3,88
16.	Wringinjajar	329	4,56
17.	Waru	240	3,32
18.	Tegalarum	421	5,83
19.	Candisari	358	4,96
JUMLAH		7.222	100,00

Sumber: Data Sekunder Kecamatan Mranggen Dalam Angka Tahun 2003

Dari tabel diatas dapat diketahui luas Kecamatan Mranggen adalah 7222 Ha yang terbagi dalam 19 desa. Masing-masing desa memiliki luas wilayah yang berbeda-beda. Adapun desa yang memiliki wilayah paling luas adalah desa Sumberejo dengan luas wilayah 889 Ha (12,31%) dan desa yang memiliki luas wilayah paling sempit adalah desa Brumbung dengan luas wilayah 168 Ha (2,33%).

A.2.3 Jumlah Penduduk

Penduduk Kecamatan Mranggen secara keseluruhan berjumlah 125.258 jiwa yang diklasifikasikan menurut jenis kelaminnya. Adapun hal tersebut dapat diketahui dalam tabel. 6.

TABEL. 6.
JUMLAH PENDUDUK KECAMATAN MRANGGEN DILIHAT DARI TIAP-TIAP DESA

No	Desa	Jumlah Penduduk		
		Laki-laki	Perempuan	Total
1.	Banyumeneng	3.621	3.500	7.121
2.	Sumberrejo	3.549	3.728	7.277
3.	Kebonbatur	4.503	4.526	9.029
4.	Batursari	12.801	12.765	25.566
5.	Kangkung	2.868	3.004	5.872
6.	Kalitengah	1.967	1.921	3.888
7.	Kembangarum	3.953	4.130	8.083
8.	Mranggen	6.266	6.407	12.673
9.	Bandungrejo	3.415	3.454	6.869
10.	Brumbung	2.173	2.573	4.746
11.	Ngemplak	1.395	1.292	2.687
12.	Karangsono	2.277	2.302	4.579
13.	Tamansari	1.310	1.270	2.580
14.	Menur	1.666	1.719	3.385
15.	Jamus	1.554	1.626	3.180
16.	Wringinjajar	3.289	3.309	6.598
17.	Waru	1.571	1.531	3.102
18.	Tegalarum	2.121	2.128	4.249
19.	Candisari	1.854	1.920	3.774
JUMLAH		62.153	63.105	125.258

Sumber: Data Sekunder Kecamatan Mranggen Dalam Angka, Tahun 2003

Dari tabel diatas dapat diketahui Desa Batursari memiliki jumlah penduduk terbanyak dengan jumlah 25.566 sedangkan Desa Tamansari memiliki jumlah penduduk paling sedikit dengan jumlah 2.580 jiwa.

A.2.4 Penggunaan Lahan

Menurut penggunaannya lahan di Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak digunakan untuk berbagai keperluan. Oleh karena itu diperlukan pengelompokan antara lahan sawah dengan lahan kering adapun perinciannya adalah sebagai berikut:

TABEL. 7.
PENGUNAAN LAHAN DI KECAMATAN MRANGGEN

No	Penggunaan Lahan	Luas Lahan	Prosentase (%)
1	Lahan Sawah		
	1. Tekhnis	30,00	0,42
	2. ½ Tekhnis	263,80	3,65
	3. Sederhana PU	27,30	0,37
	4. Sederhana non PU	0,00	0,00
	5. Tadah hujan	817,40	11,32
2.	Lahan Kering		
	1. Bangunan/halaman	3.246,90	44,96
	2. Tegak/kebun	2.284,90	31,64
	3. Hutan Negara	99,60	1,38
	4. Lainnya	452,10	6,26
JUMLAH		7.222,00	100,00

Sumber: Data Sekunder Kecamatan Mranggen Dalam Angka, Tahun 2003

Berdasarkan tabel. 7 diatas dapat diketahui bahwa luas tanah sawah dilokasi penelitian hanya tinggal 1138,5 Ha yang berarti hanya 15,76% dari keseluruhan wilayah. Sebagian besar tanah sawah tersebut menggunakan pengairan tadah hujan dan sebagian lainnya menggunakan sistim irigasi baik irigasi tekhnis, irigasi semi tekhnis, irigasi sederhana dan tadah hujan. Sistem irigasi yang paling banyak terdapat di lokasi penelitian adalah tanah sawah yang menggunakan perairan tadah hujan yaitu sebesar 817,40 Ha.

B. Alasan Masyarakat Melakukan Alih fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian

B.1 Faktor Kebutuhan Tempat Tinggal

Penduduk Kecamatan Mranggen dari tahun ketahun selalu bertambah. Dalam lima tahun terakhir jumlah penduduk dilokasi penelitian menunjukkan peningkatan: pada tahun 1999 berjumlah 60.250 jiwa, tahun 2000 berjumlah 69.357 jiwa, tahun 2001 berjumlah 79.372 jiwa, tahun 2002 berjumlah 85.268 jiwa dan pada tahun 2003 berjumlah 85.491 jiwa (Sumber: Data Sekunder Kecamatan Mranggen Dalam Angka)

Pertambahan penduduk jelas berkonsentrasi terhadap kebutuhan tanah. Hal ini tidak saja menggunakan tanah non pertanian tapi termasuk tanah pertanian yang berupa sawah. Ada dua sektor yang harus dikembangkan dalam pembangunan yaitu pembangunan pertanian dan non pertanian.

Pertambahan penduduk di Kecamatan Mranggen ikut mempengaruhi alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian. Pertambahan penduduk dilokasi penelitian disebabkan oleh faktor kelahiran dan perpindahan penduduk. Perpindahan penduduk terjadi karena pertumbuhan sektor industrialisasi yang semakin pesat menarik minat para pendatang baru untuk menetap dan bertempat tinggal di Kecamatan Mranggen.

Peningkatan jumlah penduduk membawa dampak pada peningkatan kebutuhan masyarakat yang berupa tempat tinggal. Mayoritas pemohon alih fungsi melakukan kegiatan alih fungsi karena didasarkan kebutuhan mereka yang berupa tempat tinggal. Berdasarkan penelitian, dari 10 responden 6 diantaranya mengajukan permohonan alih fungsi tanah pertanian untuk mendirikan rumah tempat tinggal dan 4 pemohon lainnya untuk mendirikan sektor industri. Adapun rinciannya dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

TABEL. 8.
PERUNTUKAN TANAH PERTANIAN
YANG DIALIHFUNGSIKAN

No	Keterangan	Jumlah (orang)	Prosentase
1.	Untuk Tempat Tinggal	6	60%
2.	Untuk Tempat Usaha, terdiri:		
	a. Penggilingan padi	1	10%
	b. Pemotongan kayu	1	10%
	c. Pembuatan pemotongan plastik	1	10%
	d. Pembuatan batu-bata merah	1	10%
Total		10	100%

Sumber: Data Primer, Tahun 2004

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa kebanyakan masyarakat melakukan alih fungsi karena didorong oleh kebutuhan demi terpenuhinya tempat tinggal yang memadai. Sedangkan kebutuhan untuk mendirikan tempat usaha dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mendapatkan penghasilan disektor wirausaha dan ikut serta dalam kegiatan investasi sehingga dapat mendatangkan keuntungan dari kegiatan investasi yang telah ditanamkan dimasa yang akan datang.

Sektor pertanian telah memberikan andil yang besar bagi kehidupan masyarakat karena memberikan pendapatan yang cukup baik bagi kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu wajar jika Pemerintah Daerah disamping melestarikan pembangunan sektor pertanian terutama pertanian tanaman pangan sebagai salah satu jenis mata pencaharian bagi penduduknya juga mengembangkan sektor non pertanian, diantaranya sektor kegiatan usaha. Kegiatan usaha yang dimaksud baik berskala kecil maupun berskala besar sebagai salah satu cara mengatasi kepadatan penduduk dengan menciptakan lapangan pekerjaan baru.

Munculnya kegiatan usaha yang dapat diandalkan, mengakibatkan Kecamatan Mranggen menjadi daerah yang berkembang dengan pesat dan mengakibatkan perubahan dibidang sosial, ekonomi, budaya dan pola pikir masyarakat. Sebagaimana telah dikemukakan diatas, Kecamatan Mranggen memiliki tanah sawah yang ada luasnya relatif kecil dibandingkan dengan keseluruhan luas wilayah. Alih fungsi tanah pertanian ini pada umumnya terjadi dipinggiran kota yang berdekatan dengan jalan raya.

Pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat berpengaruh terhadap perubahan penggunaan tanah pertanian untuk kegiatan non pertanian. Disimpulkan, semakin sempitnya lahan pertanian terjadi karena banyaknya perubahan tanah pertanian menjadi kawasan rumah dan tempat usaha atau industrialisasi.

Sebagian besar sawah yang ada merupakan sawah potensial yang terletak di Kelurahan Sumberejo. Saat ini luas tanah sawah semakin berkurang karena banyaknya kegiatan alih fungsi. Terbukti dengan jumlah tanah yang digunakan untuk bangunan sebesar 3246,90 Ha (44,96%) jumlah ini mencapai hampir setengah dari luas tanah yang tersedia yang menandakan banyaknya tanah yang dialihfungsikan.

Berdasarkan data yang ada pada Kantor Pertanahan, kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian yang terbesar dilokasi penelitian, dilakukan tahun 1985 seluas 110 Ha yang terjadi di Desa Batusari untuk membangun Perumahan Pucang Gading yang dimohonkan oleh pihak pengembang perumahan. Tahun 1987 oleh pemohon yang sama diajukan alih fungsi tanah seluas 200 Ha tetapi sampai saat ini baru terealisasi 90 Ha. Sedangkan di era tahun sembilan puluhan yaitu tahun 1991 seluas 9 Ha digunakan untuk membangun perumahan Majapahit I dan tahun 1992 seluas 8 Ha yang digunakan untuk membangun Perumahan Majapahit II keduanya dimohonkan oleh Pihak Pengembang Perumahan di Desa Mranggen.

Data tersebut diatas menandakan bahwa, kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian yang terjadi dilokasi penelitian oleh pemohon alih fungsi mayoritas digunakan untuk pembangunan tempat tinggal sebagai salah satu upaya memenuhi kebutuhan primer manusia.

Seiring dengan adanya kegiatan pembangunan maka tanah sawah yang ada di Kecamatan Mranggen semakin berkurang luasnya. Sebagian kecil data yang tercatat pada Kantor Pertanahan adalah data yang ada hubungannya dengan administrasi pertanahan karena banyak sekali data yang menyangkut perubahan penggunaan tanah tidak dilakukan secara tertib dan teratur.

Khusus Wilayah Kecamatan Mranggen, menurut data yang tercatat pada Kantor Pertanahan Kabupaten Demak sepanjang awal tahun 2003 sampai dengan bulan April tahun 2004 terdapat kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian seluas 33.676 m². Hal ini menandakan banyak kasus yang terjadi terhadap perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadi non pertanian.

Persetujuan alih fungsi tanah pertanian dapat diberikan apabila dalam Rencana Tata Ruang Wilayah diperuntukkan bagi pembangunan, meskipun harus menggunakan tanah pertanian. Pertimbangannya adalah untuk kemajuan pembangunan daerah, dengan catatan tanah pertanian tersebut tidak menggunakan irigasi teknis. Apabila pemohon mengajukan permohonan diatas tanah yang beririgasi teknis maka ijin untuk melakukan alih fungsi tidak akan dikabulkan. Hal ini menandakan kegiatan pembangunan yang mengakibatkan terjadinya alih fungsi tanah sawah dilokasi penelitian Kecamatan Mranggen semakin mengurangi persediaan tanah pertanian.

B.2 Faktor Pertumbuhan Ekonomi

Setiap negara yang ingin meningkatkan kesejahteraan rakyatnya pasti berusaha meningkatkan pertumbuhan ekonomi termasuk Indonesia yang diikuti dengan pertumbuhan ekonomi daerah seperti halnya Kabupaten Demak khususnya Kecamatan Mranggen yang diikuti dengan perkembangan pendapatan perkapita yang terus meningkat tiap tahunnya. Adapun rinciannya dapat dilihat dalam tabel. 9 dibawah ini.

TABEL. 9.
PERKEMBANGAN PENDAPATAN REGIONAL PERKAPITA

No	Tahun	Pendapatan perkapita	Prosentase (%)
1.	1999	1.806.597	16,53
2.	2000	1.923.914	17,60
3.	2001	2.143.570	19,61
4.	2002	2.410.086	22,05
5.	2003	2.645.970	24,21
JUMLAH		10.930.137	100,00

Sumber: **Data Sekunder Kecamatan Mranggen Dalam Angka, Tahun 2003**

Berdasarkan informasi tabel 9 diatas dapat diketahui tiap tahun terjadi peningkatan pendapatan perkapita. Munculnya sektor industri berakibat terhadap peningkatan angka perubahan struktur ekonomi masyarakat ditandai maraknya kegiatan perekonomian diluar sektor pertanian. Keadaan ini berpengaruh terhadap peningkatan kebutuhan yang menyangkut dengan tanah. Keperluan tanah semakin hari semakin bertambah. Untuk memenuhi kebutuhan ini, tidak saja digunakan tanah kering tetapi tidak jarang juga digunakan tanah-tanah pertanian khususnya tanah sawah.

Peningkatan perekonomian masyarakat berpengaruh terhadap pola kehidupan, dari kehidupan sederhana kearah kehidupan yang lebih baik diikuti dengan kemampuan daya beli masyarakat yang semakin meningkat untuk memenuhi kebutuhannya. Seperti halnya dengan kesanggupan memenuhi kebutuhan perumahan sebagai tempat tinggal dan fasilitas pendukung semakin meningkat. Bangunan tersebut tidak saja dibangun diatas tanah non pertanian tetapi juga diatas tanah sawah.

Tanah-tanah pertanian yang ada digunakan untuk memenuhi kebutuhan mendirikan bangunan-bangunan seperti rumah, toko, tempat usaha maupun sektor industri, bahkan banyak terjadi dilokasi pertanian bahwa bangunan yang sudah ada diperluas untuk memenuhi pola hidup masyarakat sebagai akibat pertumbuhan ekonomi

Keadaan semacam ini mendorong minat masyarakat untuk melakukan pembangunan secara terus menerus. Tidak jarang dikalangan masyarakat yang sudah memiliki rumah sebagai tempat tinggalnya masih melakukan pembangunan rumah lagi sebagai salah satu cara melakukan investasi. Dari 6 responden yang melakukan alih fungsi untuk mendirikan tempat tinggal 4 diantaranya, mereka sebelumnya telah memiliki rumah begitupun yang terjadi disektor kegiatan usaha, dari 4 responden kesemuanya telah memiliki tempat usaha yang sudah ada namun oleh mereka diperluas dengan cara menambah bangunan yang bersifat permanen sebagai cabang dari usaha yang didirikannya.

B.3 Faktor Nilai Ekonomi Tanah

Faktor ekonomi tanah ditentukan oleh jenis tanah, letak tanah, kesuburan tanah dan penggunaannya serta hasil yang mungkin diperoleh dari tanah yang bersangkutan. Antara tanah sawah yang beririgasi teknis, semi teknis, irigasi sederhana dan tadah hujan maka akan memiliki nilai ekonomi yang berbeda-beda. Tanah untuk penggunaan pertanian berbeda nilai ekonominya dengan tanah untuk penggunaan non pertanian. Menurut keterangan dari 10 responden, harga tanah yang masih berupa tanah pertanian per meter perseginya lebih murah jika dibandingkan dengan tanah kering ataupun tanah yang sudah terdapat bangunan di atasnya. Sehingga untuk melaksanakan pembangunan akan lebih murah jika dilakukan di atas tanah pertanian.

Memanfaatkan tanah secara maksimal untuk memperoleh hasil yang optimal merupakan hal yang selalu ingin dilakukan oleh setiap pemilik tanah. Pertimbangan ekonomi akan mempengaruhi pemilik tanah sebelum mengambil keputusan mengenai penggunaan tanahnya. Pemilik tanah sawah yang letaknya strategis akan melihat apakah lebih menguntungkan bila tanahnya tetap digunakan sebagai tanah sawah atau digunakan untuk keperluan non pertanian. Seperti tempat usaha atau sektor industri, kalau lokasi berpotensi untuk non pertanian maka para pemilik tanah akan lebih cenderung mengubah tanah sawahnya untuk kegiatan non pertanian.

Alih fungsi tanah karena keinginan meningkatkan nilai ekonomi tanah, seperti tersebut diatas lebih mendatangkan keuntungan bagi pemiliknya dibandingkan ketika tanah masih berupa tanah sawah. Pembangunan fisik yang dilakukan diatas tanah pertanian merupakan salah satu daya tarik bagi pemilik tanah untuk melakukan alih fungsi terhadap tanahnya dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan yang lebih dari kegiatan pembangunan yang dilakukannya.

Berdasarkan keterangan dari 6 responden yang melakukan alih fungsi untuk membangun tempat tinggal, 4 diantaranya karena mereka ingin meningkatkan nilai jual tanah dengan membangun rumah diatas tanah pertanian tersebut dan 2 responden lainnya melakukan alih fungsi karena memang untuk memenuhi kebutuhan primernya, Sedangkan 4 responden yang mengajukan alih fungsi dengan tujuan mendirikan tempat usaha dikarenakan mendirikan tempat usaha dilokasi tanah pertanian harganya relatif lebih murah dibandingkan harus mencari lokasi lainnya.

Pembangunan perumahan dimaksudkan diatas adalah pembangunan yang tidak hanya terbatas pada kompleks perumahan yang dibangun oleh pengembang saja melalui mekanisme ijin lokasi tetapi juga pembangunan rumah yang dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara perorangan oleh pemiliknya yang lama kelamaan menjadi banyak dan terus bertambah jumlah dan luasnya sehingga menyerupai komplek perumahan yang dibangun pengembang.

B.4 Faktor Lokasi Strategis

Faktor berikutnya yang menjadi pendorong terjadinya alih fungsi tanah pertanian adalah tempatnya yang strategis. Faktor strategis ini ditentukan oleh indikator fisik dilapangan. Maksud strategis disini adalah lokasi tanah dekat dengan berbagai prasarana pendukung lainnya seperti halnya dekat dengan pasar, pusat kota, fasilitas pelayanan umum dan mudah untuk memperoleh berbagai sarana seperti telepon, listrik, sarana transportasi, sarana air bersih dan berdekatan dengan jalan raya.

Alasan alih fungsi yang didasarkan pada faktor lokasi strategis terjadi karena, lokasi yang strategis lebih banyak memberikan kemudahan dalam memperoleh kebutuhan hidup sehari-hari dan mendapatkan keuntungan terhadap peningkatan investasi yang ditanamkan sehingga banyak bangunan dan industri yang didirikan diatas tanah yang memiliki lokasi dengan kategori strategis.

Hal tersebut diatas yang merupakan acuan utama pelaku alih fungsi dalam menentukan lokasi rumah atau bangunan lainnya pada saat akan membangun. Dilokasi penelitian memang terlihat bahwa sawah-sawah yang dialihfungsikan berada pada kawasan strategis. Berdasarkan penelitian yang dilakukan kepada responden pemohon alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian membuktikan bahwa faktor ini lebih dominan jika dibandingkan dengan faktor-faktor lainnya.

Dari 10 responden semuanya melakukan alih fungsi tanah pertanian diatas tanah yang memiliki lokasi strategis. Artinya para responden yang melakukan alih fungsi lebih tertarik untuk melakukan pembangunan fisik diatas tanah yang mempunyai nilai strategis meskipun diatas tanah pertanian.

Kalau saja masyarakat mau mengurangi prioritas faktor strategis dengan cara membangun sedikit jauh dari jalan dan pusat kota, maka pembangunan yang mereka lakukan tidak akan mengorbankan tanah pertanian subur. Hal ini terjadi karena di Kecamatan Mranggen Kabupaten Demak masih terdapat lahan-lahan kering yang relatif luas dan letaknya juga tidak terlalu jauh dari jalan raya dan pusat kota yang bisa digunakan untuk kegiatan non pertanian.

Alternatif penggunaan lahan kering untuk kegiatan non pertanian, sebenarnya merupakan langkah efektif dalam usaha melestarikan sumber daya alam berupa tanah pertanian subur, yang dapat menghasilkan tanaman pangan. Dalam pelaksanaannya diperlukan peran serta masyarakat untuk tidak melakukan pembangunan yang terfokus pada penggunaan tanah pertanian subur. Dengan demikian diharapkan penyediaan tanah untuk keperluan pertanian dan non pertanian dapat berjalan seimbang tanpa harus terus-menerus mengorbankan tanah pertanian.

C. Dampak Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian

C.1 Dampak Positif

Dampak positif alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian dapat mendatangkan manfaat bagi para pihak diantaranya adalah manfaat bagi perusahaan pembangunan perumahan, industri dan jasa lainnya karena mereka bisa meraih keuntungan dari proyek yang dilaksanakannya. Terlaksananya suatu proyek yang direncanakan menandakan keberhasilan terhadap nilai investasi yang ditanamkan untuk suatu kegiatan tertentu dengan keuntungan tertentu pula, dengan demikian dapat dikatakan bahwa kegiatan usaha dapat berkembang dan berjalan dengan lancar.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian dapat mendatangkan manfaat bagi masyarakat luas dengan adanya alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian mereka bisa mendapatkan tempat tinggal yang layak baik yang dibangun oleh pengembang maupun yang dibangun secara perorangan serta dapat menikmati fasilitas yang disediakan. Disamping hal tersebut juga dapat mendatangkan manfaat bagi para pengangguran, dengan semakin banyaknya pabrik-pabrik didirikan mereka bisa bekerja dipabrik tersebut dan dengan demikian dapat mengurangi pengangguran di Kabupaten Demak.³¹

³¹ Sudarjanto, Wawancara Pribadi, Camat Mranggen, tanggal 9 April 2004.

Sektor industri dan wiraswasta memberikan kesempatan untuk membuka lapangan kerja baru tanpa menggantungkan pekerjaan pada pemerintah, sehingga dapat ikut berperan dalam mengurangi jumlah kemiskinan penduduk dan tingkat kriminalitas karena kebutuhan untuk memperoleh pekerjaan dapat terpenuhi.

Manfaat bagi Pemerintah khususnya Pemerintah daerah bisa memperoleh pendapatan daerah yang berasal dari sektor perpajakan, karena untuk mendapatkan Ijin Lokasi, Ijin Perubahan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah dalam proses persetujuan alih fungsi maupun Ijin Mendirikan Bangunan bagi pemohon dikenakan biaya yang jumlahnya tidak sedikit yang termasuk pendapatan daerah dari sektor perpajakan. Sektor pajak merupakan pemasukan terhadap pendapatan Daerah yang terbesar yang dapat digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah.³²

Kegiatan alih fungsi juga dapat memberikan warna pada daerah tersebut, dalam arti pembangunan yang telah dilakukan didalam wilayah daerah yang bersangkutan berarti menandakan satu daerah telah mengalami kemajuan yang pesat terutama kemajuan terhadap pembangunan daerah yang meliputi perumahan dan industrialisasi atau kegiatan usaha yang lama kelamaan jumlahnya semakin bertambah.³³

³² Sudarjanto, Wawancara Pribadi, Camat Mranggen, tanggal 9 April 2004

³³ Soeharto, Wawancara Pribadi, Kepala Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kabupaten Demak, tanggal 15 April 2004.

C.2 Dampak Negatif

Dampak negatif sangatlah dirasa bagi para petani yang tinggal dikawasan pedesaan kabupaten Demak, walaupun masih ada lahan pertanian yang tetap dipertahankan tetapi jumlahnya tidak seluas dahulu lagi. Banyak pengurangan lahan pertanian terutama tanah sawah yang disebabkan pengembangan wilayah perkotaan, sehingga banyak petani yang beralih pekerjaan menjadi buruh pabrik. Akibatnya swasembada pangan secara otomatis menjadi sangat berkurang. Hasil-hasil pertanian tidak bisa diharapkan lagi untuk pendapatan asli daerah. Bagi lahan pertanian kering dikembangkan pertanian modern yang menghasilkan tanaman/buah. Hasil pertanian modern ini bisa dikonsumsi untuk masyarakat wilayah perkotaan dan bisa mencukupi kebutuhan ekonomis masyarakat wilayah pedesaan.³⁴

Kebutuhan pangan dan kebutuhan tempat tinggal merupakan kebutuhan yang sama-sama pokok. Pemerintah Kabupaten Demak telah berusaha supaya dua kebutuhan tersebut juga kebutuhan masyarakat yang lainnya dapat tercukupi, tanpa mengorbankan salah satunya.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Demak dan mekanisme perijinan yang tepat merupakan salah satu cara bagi Pemerintah Kabupaten Demak dalam mewujudkan usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

³⁴ Muhammad Yusuf, Wawancara Pribadi, Kepala Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan Kabupaten Demak, tanggal 29 April 2004.

Penekanan pertambahan jumlah penduduk melalui program KB dan dengan sistem penyebaran penduduk secara proporsional, juga merupakan cara memperlambat terjadinya pengalihfungsian tanah pertanian menjadi tanah non pertanian untuk pembangunan di Kabupaten Demak.

Sistem penyebaran penduduk dapat mengarahkan dan menyalurkan arus urbanisasi, sehingga mendatangkan pengaruh yang positif terhadap perkembangan kota, disamping penyediaan lapangan kerja dan pemerataan penghasilan. Penyebaran penduduk ikut mengurangi konsentrasi pemilik tanah untuk melakukan alih fungsi karena persediaan tanah dapat mengimbangi jumlah penduduk yang ada.

Dampak negatif lain yang muncul adalah perubahan terhadap ekosistem yang ada, yang berartipula terganggunya kelestarian lingkungan hidup sekitar. Lingkungan yang dahulunya hijau telah berubah fungsi menjadi gedung-gedung atau bangunan yang dapat mengganggu kelestarian alam sekitar. Perubahan terhadap ekosistem berpengaruh pada suhu setempat, karena dengan adanya alih fungsi maka keadaan daerah menjadi gersang dan bertambah panas banyaknya bangunan mengakibatkan hilangnya tanah yang dapat berfungsi sebagai resapan air. Oleh karena itu di Kecamatan Mranggen apabila turun hujan sering terjadi genangan-genangan air yang menutupi ruas jalan.³⁵

³⁵ Soeharto, Wawancara Pribadi, Kepala Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kabupaten Demak, tanggal 15 April 2004.

D. Usaha Pemerintah Dalam Rangka Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian

D.1 Ditinjau Dari Segi Yuridis

Usaha pemerintah Kabupaten Demak dalam usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian ditinjau melalui dua segi yaitu yuridis dan non yuridis. Usaha Pemerintah dari segi yuridis adalah melalui penerapan peraturan perundang-undangan sebagai suatu landasan hukum bagi pelaksanaan kegiatan pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian. Peraturan mengenai alih fungsi ditinjau dari sudut pandang peraturan perundang-undangan mulai dari peraturan yang umum sampai peraturan pelaksanaannya.³⁶

1. Undang-undang No. 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang

Alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian harus disesuaikan dengan peruntukan tanah dan penataan ruang yang telah ditetapkan tiap daerah melalui Rencana Tata Ruang Wilayah.

Tercapainya penataan ruang yang selaras, serasi dan seimbang diperlukan upaya pengendalian terhadap pemanfaatan ruang melalui kegiatan pengawasan dan penertiban. Pengawasan merupakan usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dan fungsi ruang dalam rencana tata ruang.

³⁶ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Pentagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, tanggal 3 April 2004.

Penertiban dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai usaha pengambilan tindakan agar pemanfaatan ruang yang direncanakan dapat terwujud. Penertiban merupakan tindakan menertibkan yang dilakukan melalui pemeriksaan dan penyidikan atas semua pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Bentuk kegiatan pengawasan dan penertiban diwujudkan dalam bentuk pelaporan kegiatan yang berupa informasi secara obyektif mengenai pemanfaatan ruang, baik yang sesuai maupun yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Bentuk pemantauan adalah usaha untuk mengamati, mengawasi dan memeriksa dengan cermat perubahan kualitas tata ruang dan lingkungan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Evaluasi adalah usaha untuk menilai kemajuan kegiatan pemanfaatan ruang dalam mencapai tujuan rencana tata ruang.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.

Dalam penyelenggaraan penataan ruang pelaksanaan hak dan kewajiban serta peran serta masyarakat sangat diperlukan untuk memperbaiki mutu perencanaan, membantu terwujudnya pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan serta mentaati keputusan-keputusan dalam penertiban pemanfaatan ruang.

Masyarakat sebagai mitra pemerintah diharapkan mendayagunakan kemampuan secara aktif sebagai sarana untuk melaksanakan peran sertanya dan sebagai perwujudan dari hak dan kewajiban masyarakat dalam penataan ruang. Bentuk peran serta masyarakat dapat berupa usul, saran, pendapat, pertimbangan atau keberatan serta bantuan lain terhadap penyelenggaraan penataan ruang.

3. Keputusan Presiden No. 7 tahun 1979 Tentang Catur Tertib Pertanahan.

Sasaran bidang pertanahan adalah terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang merupakan kebijaksanaan bidang pertanahan sebagai landasan sekaligus sasaran penataan penggunaan dan pemilikan tanah guna menunjang peningkatan kemampuan petani yang tidak mempunyai tanah atau mempunyai tanah sangat sempit. Adapun yang termasuk catur tertib pertanahan meliputi:

- 1) Tertib Hukum Pertanahan
- 2) Tertib Administrasi
- 3) Tertib Penggunaan Tanah
- 4) Tertib Pemeliharaan dan Lingkungan Hidup

Catur tertib pertanahan yang berkaitan dengan penelitian adalah tertib penggunaan tanah yang sesuai dengan peruntukannya. Oleh karena itu diperlukan Rencana Tata Ruang Wilayah yang disesuaikan dengan penggunaan tanah.

4. Keputusan Presiden No. 98 tahun 1998 tentang Kawasan Industri.

Pembangunan kawasan industri tidak boleh dilakukan pada kawasan yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber daya alam, warisan budaya, tanaman pangan, lahan basah dengan pengairan jaringan irigasi dan berpotensi untuk sawah irigasi yang pelaksanaannya disesuaikan dengan matrik kriteria sawah.

5. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 640 KPTS/1986 Tentang Perencanaan Tata Ruang Kota.

Rencana umum tata ruang perkotaan disusun untuk menjaga konsistensi perkembangan pembangunan kota dengan strategi perkotaan nasional jangka panjang dan keserasian perkembangan pembangunan serta pengendalian kota diwilayah pengembangannya.

6. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 tahun 1999 tentang Ijin Lokasi.

Ijin lokasi merupakan salah satu langkah yang diterapkan dalam pelaksanaan pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian. Mekanisme Ijin Lokasi merupakan salah satu tahap penyaringan bagi perusahaan yang membutuhkan penggunaan tanah. Cara ini mengakibatkan hanya perusahaan tertentu yang memenuhi syarat yang dapat melakukan alih fungsi. Tidak semua tanah dapat ditunjuk dengan Ijin Lokasi.

Ijin Lokasi diberikan apabila sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah yang bersangkutan. Mekanisme Ijin Lokasi dapat dijadikan sarana pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian sehingga penggunaan tanah dapat sesuai dengan peruntukannya jika dilaksanakan secara konsisten.

7. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Bappenas No. 5334/MK/1994 Tentang Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Tekhnis Untuk Penggunaan Non Pertanian.

Pemberian Ijin dalam kaitannya dengan penggunaan tanah beririgasi tekhnis untuk kegiatan non pertanian:

- 1) Untuk Wilayah Perkotaan

- a. Jika sudah ada ijin lokasi lahan yang sudah dibangun dan sudah dibebaskan meskipun belum dibangun, ijin yang ada diberlakukan. Lahan yang belum dibebaskan, pemilik ijin diperingatkan untuk membebaskan lahan dan bilamana tidak dilakukan, ijin tidak diperpanjang.
- b. Jika belum ada ijin lokasi untuk lahan yang sudah dibangun ijin dapat diberikan, setelah memenuhi kelengkapan persyaratan Ijin Lokasi. Sedangkan untuk lahan yang telah dibebaskan tetapi belum dibangun dan telah memenuhi semua persyaratan Ijin Lokasi ijin dapat diberikan sedangkan untuk lahan yang belum dibebaskan, ijin tidak diberikan.

- 2) Untuk Wilayah Pedesaan
- a. Jika sudah ada Ijin Lokasi, untuk lahan yang sudah dibangun, ijin dapat diberlakukan terus sedangkan untuk lahan yang belum dibangun, ijin yang sudah dikeluarkan tidak diperpanjang apabila batas waktunya telah habis.
 - b. Jika belum ada Ijin Lokasi, Ijin Lokasi tidak dapat diberikan.
8. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Bappenas No. 5417/MK/10/1994 Tentang Efisiensi Pemanfaatan Lahan Bagi Pembangunan Perumahan.

Dalam rangka mempertahankan lahan sawah irigasi teknis, perlu peningkatan efisiensi pemanfaatan lahan dan meningkatkan efisiensi pemanfaatan ruang, terutama kawasan kota yang berada atau berbatasan dengan sawah irigasi teknis. Peningkatan pembangunan perumahan bertingkat sebagai cara untuk mengatasi, baik dikawasan industri maupun kawasan padat penduduk.

Pembangunan perumahan agar diarahkan pada tanah yang sudah memperoleh ijin lokasi, sehingga tidak perlu minta ijin lokasi baru dan jika memang diperlukan ijin lokasi baru maka diarahkan pada tanah diluar sawah irigasi teknis, dengan demikian usaha pengendalian alih fungsi dapat dilakukan secara bertahap dengan tidak melakukan pembangunan diatas tanah beririgasi teknis.

9. Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 410-1851 tentang Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Tekhnis untuk Penggunaan Non Pertanian Melalui Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah.

Guna mencegah beralihnya penggunaan tanah sawah beririgasi tekhnis untuk kegiatan non pertanian memerlukan koordinasi Pemerintah Daerah dilingkungan Propinsi maupun Kotamadya/ Kabupaten, dalam hal:

- 1) Dalam menyusun RTRW tidak mempergunakan tanah sawah irigasi tekhnis untuk kegiatan non pertanian jika terpaksa harus dikonsultasikan dengan BKTRN.
- 2) Seluruh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi maupun Kepala Kantor Badan Pertanahan Kota/ Kabupaten secara aktif membantu Pemerintah Daerah dalam menyusun rencana tata ruang dengan menyediakan data pertanahan dan membantu penyusunan peruntukan tanah sesuai peraturan perundangan dibidang pertanahan.

10. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 474/263/SJ tanggal 27 Desember 1994 tentang Peninjauan Kembali Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Propinsi Dati I dan Kabupaten/Kota Dati II.

Dalam upaya peningkatan produksi pangan serta pengamanan swasembada pangan secara nasional, agar keberadaan tanah pertanian beririgasi teknis dipertahankan dengan cara:

- 1) Tidak mengizinkan perubahan penggunaan tanah pertanian beririgasi teknis menjadi penggunaan tanah non pertanian.
- 2) Mengamankan jaringan beririgasi teknis yang ada serta memanfaatkannya, semaksimal mungkin untuk peningkatan produksi pertanian. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/ Kota yang sudah ataupun belum ditetapkan dalam peraturan daerah yang didalamnya tercantum rencana untuk mutasi penggunaan tanah sawah beririgasi teknis kepenggunaan non pertanian disempurnakan atau ditinjau mengikuti kaidah tata ruang.

11. Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN tanggal 5 Juni 1996 No. 460/1594 tentang Pencegahan Konversi Tanah Sawah Beririgasi Teknis Menjadi Tanah Kering.

Surat Edaran tersebut antara lain meminta kepada Gubernur dan Bupati/ Walikota untuk memberikan petunjuk kepada masyarakat agar:

- 1) Tidak menutup saluran-saluran irigasi yang mengairi sawah beririgasi teknis miliknya.
- 2) Tidak mengeringkan sawah beririgasi teknis miliknya dan menjadikan untuk penggunaan pertanian tanah kering.
- 3) Tidak merubah sawah irigasi teknis miliknya untuk bangunan.

Perubahan tanah sawah beririgasi teknis menjadi tanah kering tanpa ijin dengan tujuan menghindari larangan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis bagi penggunaan non pertanian, harus mengembalikan menjadi tanah sawah irigasi teknis seperti semula.

12. Instruksi Gubernur Jawa Tengah No. 590/107/1985 Tentang Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang Tidak Terkendali.

Pembangunan fisik diatas tanah pertanian harus melalui ijin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian yang dilaporkan secara berkala setiap triwulan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat kepada Kepala Kanwil Pertanahan.

Dalam jangka waktu satu tahun setelah diterbitkan Surat Keputusan Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian menjadi non pertanian syarat-syarat dan ketentuan yang dicantumkan tidak dilaksanakan maka ijin tersebut batal karena hukum.

13. Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 22 Tahun 2000 tentang: Rencana Umum Tata Ruang Kota Dengan Kedalaman Rencana Detail Tata Ruang Kota Ibukota Kecamatan Mranggen Tahun 2001- 2010.

Rencana Detail Tata Ruang Kota yang selanjutnya disebut RDTRK adalah rencana pemanfaatan ruang kota secara terinci yang disusun untuk penyiapan perwujudan ruang kota dalam rangka pelaksanaan program-program pembangunan kota.

Wilayah perencanaan ibukota kecamatan Mranggen meliputi Desa Mranggen, Batusari, Brumbung, Bandungrejo, Kembangarum dan Kebonbatur. Desa inilah yang memiliki wilayah yang berbatasan dengan jalan raya sehingga banyak terjadi alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian. Kegiatan pembangunan yang berakibat pada alih fungsi yang dilakukan didesa tersebut lebih banyak dikabulkan oleh pemerintah daerah, karena peruntukannya memang ditujukan untuk pembangunan, namun demikian seringkali terjadi alih fungsi tanah pertanian yang dilakukan diluar desa yang disebutkan diatas. Pada kenyataannya Pemerintah mengijinkannya dengan catatan tidak dilakukan diatas tanah pertanian beririgasi tekhnis.

Hal ini menandakan bahwa Peraturan Daerah yang telah ada belum dapat dilaksanakan secara tegas dan mengikat, karena banyaknya kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh pemerintah dengan alasan demi terwujudnya pembangunan.

14. Keputusan Bupati Demak Nomor 503/488/2002 Tentang Pembentukan Tim Pertimbangan Ijin Lokasi.

Keputusan Bupati Demak Nomor 503/488/2002 mengatur tentang Proses pemberian ijin lokasi harus dilakukan melalui rapat pertimbangan ijin lokasi yang membahas apakah suatu permohonan ijin lokasi dapat dikabulkan atau tidak.

Adapun yang menjadi tugas tim pertimbangan ijin lokasi sebagaimana diatur dalam Diktum kedua Keputusan Bupati Demak Nomor 503/488/2002 adalah:

- 1) Mempersiapkan dan memimpin rapat pembahasan permohonan ijin lokasi.
- 2) Membuat berita acara dan kesimpulan rapat pembahasan permohonan sebagai dasar penetapan Keputusan Bupati.
- 3) Mempersiapkan konsep Keputusan Bupati tentang pemberian permohonan ijin lokasi.
- 4) Mengajukan penandatanganan Keputusan Bupati tentang pemberian ijin lokasi melalui Bagian hukum, perundang-undangan dan Organisasi Sekertariat Daerah Kabupaten Demak.
- 5) Membuat dan menandatangani surat pemberitahuan penolakan pemberian ijin lokasi.

Berdasarkan rapat pembahasan pertimbangan ijin lokasi tersebut, apabila permohonan dikabulkan Bupati mengeluarkan surat keputusan pemberian ijin lokasi tetapi apabila permohonan ditolak Bupati melalui Kepala Bagian Hukum dan Perundang-undangan membuat dan menandatangani surat permohonan tersebut.

Adapun yang tergabung dalam susunan keanggotaan tim pertimbangan ijin lokasi tingkat Kabupaten Demak seperti terlihat dalam tabel 10 dibawah ini:

TABEL. 10.
Susunan Keanggotaan Tim Pertimbangan Ijin Lokasi Kabupaten Demak

No	Jabatan Dalam Dinas	Jabatan Kepanitian
1.	Wakil Bupati Demak	Penasehat
2.	Sekda Kabupaten Demak	Wakil Penasehat I
3.	Asisten Pemerintahan Sekda	Wakil Penasehat II
4.	Kabag Hukum Perundang-undangan	Ketua
5.	Kepala Bagian Pemerintahan	Wakil Ketua
6.	Kepala Kantor Pertanahan	Sekretaris
7.	Ka. Badan Perencanaan Pembangunan	Anggota
8.	Kepala Dinas Kimpraswil	Anggota
9.	Kepala Dipertan&Ketahanan Pangan	Anggota
10.	Kasi TGT Kantor Pertanahan	Anggota
11.	Camat Setempat	Anggota
12.	Kepala Kelurahan/ Lurah setempat	Anggota

Sumber: Data Sekunder Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, Tahun 2004

15. Keputusan Bupati Demak No. 503/548/2002 Tentang Tata Cara Pemberian Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Wilayah Kabupaten Demak.

Dalam Diktum ketiga dijelaskan tugas tim Pertimbangan Pemberian Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke non Pertanian Kabupaten Demak. Adapun tugas tim tersebut adalah:

- 1) Meneliti dan mengkaji secara administratif permohonan ijin perubahan penggunaan tanah dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah.
- 2) Mengadakan peninjauan lapangan dan wawancara dengan pemohon yang bersangkutan, khususnya yang menyangkut status tanah, keadaan fisik dan lingkungan sekitarnya.

- 3) Memberikan saran, pertimbangan dan masukan kepada Bupati dalam rangka memberikan atau menolak ijin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian.

Keberadaan tim Pertimbangan Pemberian Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian menjadi Tanah Non Pertanian sangat berperan penting dalam usaha pengendalian alih fungsi dalam menentukan dikabulkan atau tidaknya ijin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian yang disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah. Adapun susunan keanggotaan tim adalah sebagai berikut:

TABEL. 11.
Susunan Keanggotaan Tim Perimbangan Pemberian ijin
Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian
Di Kabupaten Demak

No	Kedudukan tim	Jabatan dalam dinas instansi
1.	Penasehat	Wakil Bupati Demak
2.	Wk. Penasehat I	Sekda kabupaten Demak
3.	Wk. Penasehat II	Ass Pemerintahan Sekda Demak Ass Pembangunan Sekda Demak
4.	Ketua	Kabag Hukum perundang-undangan
5.	Wakil Ketua	Kabag Pemerintahan sekda Demak
6.	Sekretaris	Kepala Kantor Pertanahan Demak
7.	Anggota	Kepala Bappeda Demak Kepala Dinas Kimpraswil Demak Kadin Pertanian dan Pertanahan Kasi TGT Kantor Pertanahan Demak Camat setempat Kepala Kelurahan/ Lurah Desa

Sumber: Data Sekunder Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, Tahun 2004

D.2 Ditinjau Dari Segi Non Yuridis

D.2.1 Pengendalian Melalui Penetapan Zona Sawah Irigasi

Alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian akibat kebutuhan tanah yang pesat menuntut upaya penataan zona sawah irigasi. Penataan ini dimaksudkan agar tidak terjadi alih fungsi terhadap tanah pertanian yang berproduksi tinggi dibidang hasil tanaman pangan terutama padi.

Mekanisme ini dilaksanakan melalui upaya inventarisasi, analisis penatagunaan tanah, penyusunan alternatif zonasi, rapat koordinasi, sosialisasi dalam penetapan zona sawah irigasi. Pengelolaan zonasi menjadi pedoman utama dalam menunjang tugas pokok dan fungsi bidang penatagunaan tanah, maka diperlukan data dan informasi yang meliputi penggunaan dan pemanfaatan tanah, kemampuan tanah dan administrasi wilayah. Pemanfaatan teknologi sistim informasi geografis menjadi andalan dalam mengembangkan data dan informasi penatagunaan tanah.

Kriteria yang digunakan untuk menetapkan zona sawah irigasi berpedoman pada penggunaan tanah, letak dan fungsi kawasan, yang disusun melalui matrik kriteria sawah yang dipertahankan, dipertahankan bersyarat dan yang dapat dialihfungsikan.³⁷

³⁷ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, tanggal 29 April 2004

Kriteria sawah menurut sistim pengairannya, dapat digolongkan menjadi:

1. Sawah irigasi teknis, yaitu sawah yang memperoleh air dari bangunan irigasi PU Pengairan mulai dari bendungan sampai saluran kuarter dengan pengaturan besaran debit air tertentu.
2. Sawah beririgasi ½ teknis, yaitu sawah yang memperoleh air dari bangunan irigasi PU pengairan tanpa pengaturan debit air
3. Sawah beririgasi sederhana, yaitu sawah yang pengairannya berasal baik dari bangunan irigasi milik PU Pengairan maupun bukan milik PU pengairan.
4. Sawah tadah hujan, yaitu sawah yang pengairannya tergantung pada air hujan.

Adapun matrik kriteria sawah yang dipertahankan, dipertahankan bersyarat dan yang dapat dialihfungsikan untuk daerah pedesaan berbeda dengan daerah perkotaan.

TABEL. 12.
MATRIK KRITERIA SAWAH MENURUT SISTIM IRIGASI
DAERAH PEDESAAN

Kualitas Irigasi	Intensitas Panen		
	2 x padi/ lebih	1 x padi, 1 x tanaman lain	1 x padi
Teknis	Dipertahankan	Dipertahankan	Bersyarat
½ Teknis	Dipertahankan	Dipertahankan	Bersyarat
Sederhana	Dipertahankan	Dipertahankan	Bersyarat
TadahHujan	Dipertahankan	Dipertahankan	Alih fungsi

Sumber: Data Sekunder Kantor Pertanian Kabupaten Demak, Tahun 2004

Dari tabel tersebut dapat diketahui kriteria tanah yang dipertahankan, dipertahankan bersyarat maupun dapat dialihfungsikan. Kriteria tanah dipertahankan bersyarat tetap dipertahankan selama dapat memenuhi syarat produktifitas > 80% rata-rata produktifitas tingkat wilayah administrasi yang bersangkutan dan air yang tersedia. Jika syarat tersebut tidak terpenuhi maka tanah tersebut akan dialihfungsikan disamping hal tersebut kemungkinan terjadinya alih fungsi dapat dilaksanakan jika kebutuhan persediaan tanah mendesak.

TABEL. 13.
MATRIK KRITERIA SAWAH MENURUT SISTIM IRIGASI
DAERAH PERKOTAAN

Kualitas Irigasi	Intensitas Panen		
	2x padi/ lebih	1xpadi 1xpalawija	1xpadi
Teknis	Dipertahankan	Bersyarat	Alih fungsi
½ Teknis	Dipertahankan	Bersyarat	Alihfungsi
Sederhana	Alih fungsi	Alih fungsi	Alih fungsi
TadahHujan	Alih fungsi	Alih fungsi	Alih fungsi

**Sumber: Data Sekunder Kantor Pertanian Kabupaten Damak,
Tahun 2004**

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa, terdapat tanah yang dipertahankan bersyarat yang maksudnya bahwa tanah tersebut tetap dipertahankan jika memenuhi syarat tentang produktifitas >80% rata-rata produktifitas tingkat wilayah administrasi yang bersangkutan dan air yang tersedia serta dalam satu hamparan minimum 2 Ha atau jika kebutuhan mendesak tanah tersebut juga dapat dialihfungsikan.

Dari 2 tabel matrik diatas terdapat ketentuan tentang syarat produktifitas, yang dimaksud produktifitas adalah total produksi gabah (dalam ton) dalam satu tahun dibagi dengan luas panen (dalam Ha) dalam suatu wilayah administrasi.

Setelah disusun matrik tersebut, maka daerah yang bersangkutan dapat menentukan model penetapan zonasi sawah irigasi. Adapun zonasi sawah tersebut meliputi:³⁸

1. Zona sawah tetap

Yang termasuk zona sawah tetap adalah tanah yang dipertahankan, sehingga terhadap tanah ini tidak dilakukan alih fungsi dan dalam penyusunan Rencana Umum Tata Ruang tanah yang termasuk zona sawah tetap tidak dimaksudkan dalam rencana pengembangan pembangunan.

2. Zona sawah dapat dimutasi terbatas

Yang termasuk dalam zona ini adalah tanah yang dipertahankan bersyarat. Adapun syaratnya dibedakan dalam daerah perkotaan dan daerah pedesaan. sehingga terhadap tanah ini masih dimungkinkan untuk dipertahankan tetapi apabila kepentingan dan kebutuhan yang mendesak maka tanah ini dapat dimasukkan dalam Rencana Umum Tata Ruang daerah setempat.

³⁸ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, tanggal 29 April 2004.

3. Zona sawah dapat dimutasi

Suatu zona yang dapat dilakukan alih fungsi karena didalam peruntukan dan persediannya memang dipergunakan untuk kepentingan pembangunan sehingga dalam penyusunan Rencana Umum Tata Ruang yang termasuk dalam zona sawah ini dapat dilakukan alih fungsi karena tujuannya sebagai persediaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

D.2.2 Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Demak

Rencana tata ruang wilayah kota merupakan arahan pemanfaatan ruang wilayah Kabupaten Demak yang mengakomodasi kepentingan para pengguna lahan tanpa mengabaikan peraturan perundangan yang berlaku, sekaligus mempunyai misi kedepan yang jelas bagi pembangunan daerah.³⁹

Dalam Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang pasal 13 ayat 2 menyebutkan bahwa: Rencana Tata Ruang ditinjau kembali dan atau disempurnakan sesuai dengan jenis perencanaannya secara berkala. Sejalan dengan kebijakan tersebut upaya revisi rencana tata ruang tidak hanya memperhatikan aspek normatif saja, tetapi juga dinamika perkembangan sosial ekonomi yang berpengaruh dalam pemanfaatan ruang.

³⁹ Sumirah, Wawancara Pribadi, Sekertaris Bappeda Kabupaten Demak, taggal 14 April 2004.

Maksud penyusunan evaluasi/ revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Demak adalah: mengevaluasi dan merevisi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Demak agar digunakan sebagai pedoman pembangunan kota, khususnya dalam menghadapi perubahan penggunaan kota. Tujuan adanya penataan ruang diantaranya adalah:

1. Mendapatkan suatu rencana tata ruang yang sesuai dengan tujuan pembangunan Nasional. Hal ini dikarenakan rencana tata ruang daerah (regional planing) merupakan penjabaran lebih lanjut dari rencana tata ruang nasional (national planing) sehingga keduanya tidak boleh saling bertentangan.
2. Mendapatkan tata ruang kota yang dapat menjangkau dinamika perkembangan ruang, sosial ekonomi, kebijaksanaan, tujuan dan sasaran pembangunan.

Rencana pemanfaatan ruang yang diarahkan diwilayah Kabupaten Demak terdiri dari kawasan perkotaan dan pedesaan. Kawasan perkotaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi. Kawasan pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama dibidang pertanian.

Penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kabupaten Demak masih mempertahankan lahan pertanian, baik lahan kering dan lahan sawah. Salah satu cara merealisasikannya dengan pelaksanaan rencana untuk pembangunan dalam jangka waktu tertentu, identifikasi program pembangunan antara lain disektor perumahan maupun industrialisasi adalah sebagai berikut:

1. Pengembangan perumahan dan industrialisasi secara terencana. Sasarannya pembangunan perumahan dan industrialisasi sesuai kebutuhan masyarakat dengan memperhatikan tersedianya lahan. Kebutuhan masyarakat yang berkaitan dengan penyediaan lahan harus disesuaikan dengan tingkat kebutuhan masyarakat, sehingga penggunaan tanah benar-benar bermanfaat.
2. Penataan lingkungan perumahan dan industrialisasi. Sasaran program ini adalah terciptanya lingkungan perumahan dan industrialisasi yang layak sesuai kesehatan lingkungan

Identifikasi program pembangunan di sektor pertanian adalah sebagai berikut:

Tujuan : Pengembangan pertanian secara intensif

Sasaran: Meningkatkan kegiatan pertanian dengan sistem pertanian intensif dan dengan komoditas yang mempunyai nilai ekonomis tinggi.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Demak masih tetap mempertahankan keberadaan lahan pertanian kering maupun lahan sawah untuk tujuan menjaga kemandapan stabilitas swasembada pangan dan menunjang kebutuhan ekonomis masyarakat terutama yang berada dikawasan pemukiman pedesaan. Dikawasan perkotaan, pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi mengakibatkan kebutuhan tempat tinggal juga semakin banyak. Oleh karena itu diperlukan adanya pengembangan perumahan maupun industrialisasi dengan tetap memperhatikan ketersediaan lahan.

Penggunaan lahan pertanian dialihfungsikan untuk kegiatan non pertanian dengan alasan pengembangan kota, misalnya untuk perumahan, industri, perdagangan, jasa dan lain sebagainya. Dalam pengembangan kota tersebut harus memperhatikan penggunaan tanah sesuai pola pemanfaatan ruang maupun tata guna tanah, jadi tidak menggunakan tanah pertanian yang masih dipertahankan.

Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan tahapan setelah rencana tata ruang berlaku sebagai produk hukum, bersamaan dengan tahapan pemanfaatan ruang yang memiliki sasaran terhadap:

1. Perlindungan terhadap kawasan lindung dan budidaya
2. Pengarahan jenis dan intensitas pemanfaatan ruang sesuai struktur dan pola pemanfaatan ruang yang hendak dicapai.

Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Demak tanah yang digunakan untuk pembangunan perumahan dan industri pada dasarnya tanah yang tidak termasuk tanah pertanian. Tetapi dalam prakteknya tanah pertanian juga dimanfaatkan dalam pembangunan, dengan catatan tidak menggunakan tanah pertanian yang beririgasi teknis dan telah memperoleh ijin yang diperlukan dan tidak bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah setempat sebagai wilayah pengembangan perumahan dan industrialisasi maka ijin perubahan penggunaan tanah pertanian untuk kegiatan non pertanian dapat dikabulkan.

Tanah yang termasuk dalam kriteria irigasi teknis tidak diperbolehkan untuk dilakukan alih fungsi dan didalam penyusunan Rencana Tata Ruang tanah irigasi teknis dihindarkan dari kegiatan pembangunan, tetapi lebih konsentrasi pada pelestarian sumber daya tanaman pangan.⁴⁰

Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Daerah secara konsisten dapat menunjang kegiatan usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian. Pengendalian melalui langkah ini lebih efektif karena sebelum diberikannya persetujuan yang menyangkut alih fungsi panitia harus memperhatikan Rencana Tata Ruang Daerah.

⁴⁰ Sumirah, Wawancara Pribadi, Sekertaris Bappeda Kabupaten Demak, tanggal 14 April 2004.

D.2.3 Pengendalian Melalui Mekanisme Perijinan

Pada proses ini terjadi penyaringan atau pengaturan agar pemanfaatan yang dilakukan sesuai dengan kebijaksanaan peraturan-perundangan yang berlaku. Mekanisme permohonan yang diajukan pemohon yang tidak termasuk dalam ruang lingkup ijin lokasi adalah tanah yang tidak lebih dari 25 Ha untuk usaha pertanian atau tidak lebih dari 10.000 m² untuk usaha bukan pertanian. Permohonan diajukan pada Kantor Pertanahan tanpa menggunakan ijin lokasi yang biasanya diajukan oleh pemohon perseorangan untuk kegiatan perorangan seperti halnya dengan pembangunan rumah maupun tempat usaha yang tidak menggunakan tanah terlalu luas.

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 2 tahun 1999 Pasal 1 butir 1, Pengertian Ijin Lokasi adalah ijin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal. Pasal 2, setiap perusahaan yang telah memperoleh persetujuan penanaman modal wajib mempunyai Ijin Lokasi untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan rencana penanaman modal. Perusahaan yang bersangkutan memberitahukan rencana perolehan tanah dan mengetahui penggunaan tanah tersebut kepada Kantor Pertanahan.

Tanah yang dapat ditunjuk dalam Ijin Lokasi adalah yang menurut Rencana Tata Ruang Kabupaten Demak diperuntukkan bagi penggunaan tanah yang sesuai dengan rencana penanaman modal yang akan dilaksanakan oleh perusahaan menurut persetujuan penanaman modal yang dipunyainya. Penunjukan lokasi untuk kegiatan pembangunan perumahan maupun industri harus sesuai dengan tata guna tanah sebagai kawasan perumahan maupun industri, sehingga tidak terjadi tumpang tindih diberbagai kepentingan.

Dalam rangka mencegah dan memperketat terhadap usaha untuk merubah tanah beririgasi menjadi peruntukan lain dalam kegiatan pembangunan Kabupaten Demak maka berdasarkan Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No.462-2942 Tanggal 14 Oktober 1996 agar diadakan penelitian riwayat tanah dalam pemberian ijin lokasi, diambil langkah-langkah sebagai berikut:⁴¹

1. Dalam proses pemberian ijin lokasi agar diperhatikan riwayat penggunaan tanahnya. Hal ini untuk mengetahui atau mendeteksi kemungkinan adanya unsur kesengajaan merubah fungsi sawah beririgasi sebelum diajukannya permohonan ijin lokasi dengan maksud untuk menghindari ketentuan larangan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan lain dalam kegiatan pembangunan.

⁴¹ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan, tanggal 30 April 2004

2. Dalam teknis pelaksanaan data riwayat penggunaan tanah tersebut diatas dipersiapkan oleh Kasi Penatagunaan Tanah Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.
3. Data riwayat penggunaan tanah tersebut agar disampaikan dan dibahas pada rapat koordinasi ijin lokasi. Apabila dari data riwayat penggunaan tanah menunjukkan pernah digunakan sebagai sawah berrigasi maka perlu diadakan penelitian bersama dengan instansi terkait.
4. Apabila dari hasil evaluasi dari instansi terkait tersebut menyimpulkan bahwa ada kesengajaan untuk merubah atau menghilangkan fungsi tanah sawah beririgasi maka permohonan Ijin Lokasi ditolak dan tanah dikembalikan pada fungsinya.

Kantor Pertanahan jarang sekali melakukan penolakan terhadap permohonan Ijin Lokasi kecuali bila pemohon sengaja melakukan pengadaan tanah sendiri yaitu tanah pertanian yang masih dipertahankan tanpa memperhatikan peruntukan tanah dan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah setempat maka kantor Pertanahan tidak mengijinkannya. Dalam hal dikabulkannya pembangunan fisik diatas tanah pertanian harus didahului dengan adanya ijin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian.⁴²

⁴² Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, tanggal 30 April 2004.

Prosedur ini sangat menentukan apakah suatu permohonan alih fungsi dapat dikabulkan atau tidak. Kantor Pertanahan Demak pernah melakukan penolakan terhadap permohonan alih fungsi tanah. Penolakan itu diantaranya dengan pertimbangan:

1. Kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang.
2. Aspek penguasaan tanah yang meliputi keadaan hak atas tanah serta kepemilikan tanah.
3. Aspek teknis tata guna tanah meliputi fisik wilayah, penggunaan tanah serta kemampuan tanah.
4. Kemungkinan adanya tumpang tindih peruntukan.
5. Kemungkinan pihak ketiga yang ada dilokasi termohon.
6. Kesesuaian Peta Kesepakatan atau Peta sawah irigasi teknis.

Perusahaan pemohon alih fungsi tanah baik untuk perumahan maupun industri yang telah dikabulkan ijinnya berkewajiban mentaati semua peraturan yang telah ditentukan dalam formulir permohonan Ijin Prinsip dan Ijin Lokasi antara lain;

1. Kewajiban untuk menyampaikan laporan berkala proyek lewat Kantor Pertanahan setiap 12 bulan sekali.
2. Kewajiban menyusun dokumen upaya pengelolaan lingkungan.
3. Kewajiban memenuhi ketentuan teknis sistem drainase, penghijauan dan resapan.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap kewajiban tersebut, dari pihak pemerintah Kabupaten Demak belum ada suatu sanksi yang dapat diterapkan terhadap pelanggaran tersebut. Kantor Pertanahan hanya memberikan pengawasan dan surat peringatan bila perlu. Untuk upaya pemberian sanksi masih pada taraf perencanaan sehingga sanksi belum dapat dijadikan sebagai langkah yang efisien dalam usaha pengendalian terhadap alih fungsi tanah pertanian.⁴³

D.2.4 Pengendalian Melalui Mekanisme Pengawasan

Pengawasan yang dimaksudkan disini adalah memonitor setiap kegiatan penggunaan tanah untuk mengetahui apakah pemanfaatan tanah sesuai dengan fungsi tanah yang telah ditetapkan.

Pemerintah Daerah melalui instansi dalam jajarannya dapat melakukan pengawasan terhadap setiap kegiatan pembangunan yang berhubungan dengan penggunaan tanah untuk mengetahui apakah pemanfaatan tanah sesuai dengan pola penggunaan tanah yang telah ditetapkan. Pengawasan ini merupakan langkah awal untuk mencegah dan melakukan tindakan terhadap pelanggaran yang terjadi. Pengawasan ini sudah dilakukan tetapi pada kenyataannya belum dapat berjalan secara optimal karena belum adanya program dan jadwal yang terencana.

⁴³ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan, tanggal 3 April 2004.

Instansi mana yang bertanggungjawab terhadap pengawasan penggunaan tanah sesuai dengan fungsinya merupakan dilema yang dihadapi dalam rangka pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian. Selain Kantor Pertanahan Kabupaten juga ada beberapa instansi dibawah Setwilda yang berhubungan dengan mekanisme penggunaan tanah beserta pengawasannya, yakni Bappeda, Dinas Pertanian, Dinas Kimpraswil dan Camat selaku kepala Wilayah dilingkungan Kecamatan. Menurut hasil wawancara dengan nara sumber pada tingkat Kabupaten dan Kecamatan diketahui bahwa tidak ada pendistribusian tugas yang khusus tentang pengawasan ini. Sehingga dalam melakukan pengawasan masih belum dapat berjalan dengan baik sehubungan tidak adanya pendelegasian tugas pengawasan secara menyeluruh yang menjadi dasar tanggungjawab pelaksanaan tugas.⁴⁴

Alih fungsi tanah pertanian kepada salah satu instansi yang ada dibawah Pemerintah Daerah, sehingga hal ini menimbulkan persoalan tanggungjawab pelaksanaan tugas pengawasan. Mengatasi masalah ini, maka diperlukan pembentukan tim yang bertanggungjawab untuk melakukan tugas pengawasan, sehingga kegiatan alih fungsi dapat terkontrol dengan baik.

⁴⁴ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, tanggal 20 April 2004.

D.2.5 Pengendalian Melalui Mekanisme Penertiban

Penertiban dalam bentuk tindakan menggunakan tanah sesuai dengan fungsinya. Penertiban dilakukan dengan menempatkan bangunan pada lokasi yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Tindakan ini dilakukan pada saat proses memutuskan untuk memberikan ijin kegiatan pembangunan yang bersangkutan.

Pemberian ijin yang berhubungan dengan penggunaan tanah adalah pemberian Ijin Lokasi untuk pembangunan industri dan perumahan serta ijin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian yang dilakukan diatas tanah pertanian tetapi tidak termasuk dalam mekanisme Ijin Lokasi dan pemberian Ijin Mendirikan Bangunan untuk setiap kegiatan pembangunan fisik. Menurut hasil penelitian, bangunan maupun perumahan yang dibangun oleh pengembang atau perorangan beserta pembangunan industri sebagian kecil masih dilakukan diatas tanah sawah subur.

Hal ini menunjukkan pengendalian alih fungsi tanah pertanian sehubungan dengan pemberian ijin lokasi untuk pembangunan perumahan belum sepenuhnya berjalan lancar. Hal ini terjadi dengan pertimbangan tanah pertanian tersebut termasuk dalam rencana pengembangan pembangunan wilayah.⁴⁵

⁴⁵ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Penatagunaan tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, tanggal 29 April 2004.

Adanya keharusan memperoleh IMB bagi setiap pemilik/pembangun bangunan seharusnya dijadikan alat mengendalikan alih fungsi tanah pertanian yang merupakan suatu bentuk campur tangan pemerintah untuk membatasi, melindungi, mengawasi dan mengatur dampak yang tidak diinginkan.

Demikian pula dengan ijin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian yang seharusnya sebagai salah satu alat mengendalikan alih fungsi tanah pertanian pada kenyataannya belum dapat dilaksanakan secara maksimal. Pada kenyataannya permohonan yang diajukan sebagian besar dikabulkan meskipun masih menggunakan tanah pertanian. Dikabulkannya permohonan ini dikarenakan pemohon sebelum mendapatkan ijin telah melakukan alih fungsi terlebih dahulu sehingga panitia pertimbangan pemberian ijin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian terpaksa mengabulkan permohonannya.⁴⁶

Proses pemberian IMB tidak konsisten memperhatikan aspek perlindungan terhadap tanah pertanian. Mekanisme pengendalian alih fungsi tanah pertanian sehubungan dengan pembangunan tidak berjalan dengan baik. Terbukti dengan diberikannya ijin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian meskipun telah melanggar prosedur.

⁴⁶ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Penatagunaan tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, tanggal 29 April 2004.

D.2.6 Pengendalian Melalui Mekanisme Sanksi Pelanggaran.

Penertiban ini dimaksudkan memberikan sanksi terhadap setiap penggunaan tanah yang subur/ potensial untuk keperluan non pertanian yang dilakukan tanpa ijin. Menurut hasil wawancara dengan nara sumber diketahui bahwa pengendalian ini belum dilaksanakan secara tegas oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Demak. Sehingga penggunaan tanah-tanah sawah untuk non pertanian, terutama yang tidak memiliki Ijin Mendirikan Bangunan terus berlangsung.

Dalam hal tidak adanya Ijin Mendirikan Bangunan tersebut diatas, tindakan utama yang diambil ialah memberikan kesempatan kepada pemiliknya untuk segera mengurus Ijin Mendirikan Bangunan. Bahkan, menurut nara sumber bagi tanah bangunan yang tidak memiliki Ijin Mendirikan Bangunan dapat mengikuti program pemutihan. Perlindungan tanah pertanian kurang mendapat perhatian, karena pemutihan diberikan terhadap bangunan yang berada diatas tanah pertanian maupun tanah non pertanian.

Pelanggaran terhadap Ijin Lokasi jika dilakukan dengan sengaja untuk menghindari larangan penggunaan tanah subur yang dipertahankan terutama yang telah beririgasi teknis untuk kegiatan non pertanian agar mengembalikan tanah tersebut menjadi tanah yang beririgasi teknis seperti keadaan semula.

Pelanggaran yang dilakukan terhadap tanah pertanian yang tidak tergolong dalam irigasi teknis belum mendapatkan pengaturan secara khusus, sehingga jika terjadi pelanggaran Kantor Pertanahan akan memberikan ijinnya setelah pemohon memenuhi syarat yang ditetapkan meskipun telah terbukti melanggar.

Pelanggaran terhadap ijin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian didalam formulir permohonan terdapat janji yang memuat tentang janji pemohon bilamana tidak melaksanakan ketentuan dengan baik atau menyimpang maka bersedia untuk membongkar kembali usahanya dan ijin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian menjadi batal demi hukum. Sering kali didalam pelaksanaannya hal ini tidak dapat dilaksanakan seluruhnya, dengan alasan pemaaf Kantor Pertanahan akan mengijinkannya.

Tidak adanya sanksi terhadap pelanggaran penggunaan tanah pertanian untuk kepentingan non pertanian menunjukkan pengendalian ini belum berjalan baik. Kantor Pertanahan dalam mengatasi pelanggaran lebih bersifat bijaksana untuk menerima pelanggaran-pelanggaran tersebut menjadi suatu kenyataan, karena Kantor Pertanahan hampir dapat dikatakan tidak pernah melakukan tindakan yang membuat pelanggar jera melakukan pelanggaran.⁴⁷

⁴⁷ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, tanggal 3 April 2004.

E. Faktor Pendukung Dan Penghambat Usaha Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian

E.1 Faktor Pendukung

Faktor pendukung pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian adalah tersedianya tanah non pertanian yang relatif luas. Di Kecamatan Mranggen masih terdapat tanah-tanah non sawah yang relatif luas baik berupa tanah kering yang masih kosong terdapat disekitar pemukiman. Selain itu juga terdapat tanah pertanian yang sudah kehilangan kesuburannya yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan pembangunan.⁴⁸

Tanah-tanah tersebut merupakan lahan yang potensial untuk pembangunan perumahan maupun perindustrian yang pemanfaatannya sudah mulai dilaksanakan untuk kepentingan pembangunan. Hal ini untuk menghindari penggunaan tanah sawah subur atau potensial sehingga kegiatan alih fungsi dapat dialihkan pada tanah pertanian yang kurang subur maupun tanah kering lainnya.

Persediaan tanah yang relatif luas diharapkan dapat menarik minat masyarakat untuk melakukan pembangunan tidak diatas tanah pertanian terutama tanah pertanian yang masih subur. Keberhasilan upaya ini juga dapat dijadikan sebagai sarana untuk dapat pemeratakan pembangunan sehingga kegiatan pembangunan tidak terkonsentrasi pada satu daerah tertentu saja yang dapat mengakibatkan kecemburuan pada masyarakat.

⁴⁸ Sudarjanto, Wawancara Pribadi, Camat Mranggen, tanggal 9 April 2004.

E.2 Faktor Penghambat

E.2.1 Penyebutan Tanah Pertanian Yang Tidak Seragam

Peraturan perundang-undangan merupakan norma hukum tertulis yang berfungsi mengatur kehidupan masyarakat guna menciptakan ketertiban, keadilan dan kebahagiaan masyarakat. Berlakunya peraturan perundang-undangan sangat ditentukan oleh faktor perundang-undangan itu sendiri, pelaksana, masyarakat dan fasilitas yang ada.

Peraturan perundang-undangan sebagai penghambat pengendalian alih fungsi tanah pertanian karena ketidakseragaman penyebutan tanah pertanian yang harus dilindungi. Ada peraturan yang menyebut hanya dengan “tanah pertanian” saja dan “tanah pertanian subur” dan hanya ada yang membatasi pada “tanah pertanian beririgasi teknis”. Ketidak seragaman ini membuat pelaksana ditingkat Daerah mempunyai standar ganda dalam menentukan tanah-tanah pertanian yang harus dilindungi.⁴⁹

Aspek lain dari peraturan perundangan sebagai penghambat pengendalian alih fungsi tanah pertanian dilokasi penelitian peraturan yang berkaitan langsung dengan persoalan alih fungsi tanah pertanian baru setingkat Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Kota.

⁴⁹ Muhammad Yusuf, Wawancara Pribadi, Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Demak, tanggal 14 April 2004

Keputusan Bupati Demak tentang Pembentukan Tim Pertimbangan Ijin Lokasi dan Tata Cara Pemberian Ijin Lokasi Dalam Rangka Pelaksanaan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 tahun 1999 tentang Ijin Lokasi dan Keputusan Bupati Demak Tata Cara Pemberian Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian. Dalam beberapa peraturan tersebut tidak mengatur secara tegas sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran, sehingga peraturan tersebut dirasa kurang memaksa dan tidak menimbulkan akibat hukum.

E.2.2 Persepsi Tentang Wewenang Pemilik Tanah

Para pemilik tanah pertanian yang tanahnya dialihfungsikan beranggapan bahwa sebagai pemilik mereka berwenang untuk apa saja menggunakan tanahnya, termasuk menggunakan untuk bangunan ataupun non pertanian tanpa harus melalui proses perijinan.

Atas dasar anggapan ini menggunakan tanah sawah untuk keperluan non pertanian bukan perbuatan yang salah. Persepsi ini terus hidup dalam masyarakat karena disamping menurut hukum adat yang menjiwai hidup masyarakat tidak ada larangan yang tegas kecuali asas bahwa tidak boleh menggunakan tanah yang berakibat merugikan orang lain.

Sosialisasi peraturan tentang larangan alih fungsi tanah pertanian menjadi sangat terbatas. Kepada masyarakat baru disampaikan himbauan-himbauan secara lisan itupun masih sangat terbatas hanya kelompok masyarakat tertentu dalam pertemuan tertentu saja, belum menjangkau semua anggota masyarakat sehingga banyak kalangan masyarakat yang beranggapan pemilik tanah mempunyai kewenangan berbuat apa saja terhadap tanahnya.⁵⁰

E.2.3 Pemilikan Tanah Yang Terbatas

Faktor yang menghambat pengendalian alih fungsi diantaranya juga dikarenakan pemilikan tanah yang terbatas. Pemohon alih fungsi tidak memiliki tanah yang lain selain yang dimohonkan untuk dilakukannya alih fungsi dan tidak mempunyai kemampuan untuk mendapatkan tanah yang lain selain tanah pertanian yang dimilikinya.⁵¹

Alternatif untuk mengalihkan kegiatan alih fungsi tanah pertanian pada tanah yang lain selain yang dimohonkan alih fungsinya dari tanah pertanian untuk kegiatan non pertanian yang lebih sesuai peruntukannya dan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah mustahil untuk dilakukan.

⁵⁰ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Pentagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, tanggal 29 April 2004

⁵¹ Soeharto, Wawancara Pribadi, Kepala Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kabupaten Demak, tanggal 15 April 2004

E.2.4 Tidak Jelas Delinasi Antar Kawasan

Batas kawasan yang dijadikan pemukiman dan persawahan tidak jelas. Sejauh mana sawah yang ada dipinggir pemukiman menurut peta penatagunaan tidak jelas batasnya. Sawah-sawah mana yang letaknya bersinggungan dengan pemukiman boleh dialihfungsikan dan yang tidak boleh dialihfungsikan, tidak jelas ketentuannya.⁵²

Batas dalam peta rancangan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah, Rencana Umum Tata Ruang Kota ataupun peta penggunaan tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten tampak jelas, tetapi dalam kenyataannya dilapangan tidak jelas, sehingga sulit dipastikan batasnya. Hal ini berakibat sawah dipinggir pemukiman dan pinggir jalan banyak yang dialihfungsikan.

E.2.5 Kurang Koordinasi Antar Instansi Terkait

Dalam usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian, pasti melibatkan beberapa instansi yang terkait dalam hal ini khususnya adalah instansi yang menjadi panitia pemberian ijin perubahan penggunaan tanah, selain Kantor Pertanahan juga terkait instansi-instansi yang berada dibawah Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kecamatan serta Pemerintah Desa.

⁵² Soeharto, Wawancara Pribadi, Kepala Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kabupaten Demak, tanggal 15 April 2004

Koordinasi antar instansi ini belum berjalan dengan baik dalam hal pengawasan terhadap penggunaan tanah maupun dalam hal penertibannya. Akibatnya, pengawasan sebagai salah satu aspek pengendalian alih fungsi tanah pertanian tidak sepenuhnya dapat berfungsi baik.

Tindakan penertiban, berupa pemanfaatan tanah sesuai dengan fungsinya melalui mekanisme pemberian ijin, koordinasi hanya berjalan dengan baik dalam kegiatan pemberian ijin lokasi untuk pembangunan industri yang berskala besar dan pembangunan perumahan untuk pengembang. Panitia pertimbangan pemberian ijin lebih bersungguh-sungguh dalam hal mengabulkan atau menolak permohonan dengan tujuan jangan sampai menimbulkan kerugian pada masyarakat terutama yang berdekatan dengan lokasi.

Pemberian IMB untuk keperluan diluar pembangunan industri besar dan perumahan koordinasinya belum berjalan dengan baik. Dinas Pertanian Tanaman Pangan yang lebih mengetahui letak sawah subur dan potensial dan Dinas Kimpraswil Sub Dinas Pengairan yang lebih mengetahui lokasi-lokasi sawah yang sudah beririgasi tidak mempunyai koordinasi yang baik sehubungan dengan pemberian IMB. Akibatnya tidak jarang IMB diberikan sekalipun lokasi bangunannya berada diatas tanah pertanian.⁵³

⁵³ Soeharto, Wawancara Pribadi, Kepala Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kabupaten Demak, tanggal 15 April 2004.

E.2.6 Bangunan Tanpa Perijinan Yang Tepat

Bangunan yang didirikan tanpa melalui Ijin Perubahan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah maupun Ijin Mendirikan Bangunan dalam prakteknya masih banyak terjadi dikalangan masyarakat. Akibat dari keadaan ini belum dapat dilakukan tindakan secara tegas, biasanya pelaku hanya diberikan kesempatan segera mengurus proses perijinannya.

Pembangunan semacam ini sebenarnya bisa digunakan untuk mencegah agar tidak terjadi bangunan yang dilakukan diatas tanah sawah melalui mekanisme Ijin Perubahan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IPPT) dan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB). Kenyataanya hal ini tidak dipergunakan secara baik dalam mewujudkan usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian yang pelaksanaannya belum dilaksanakan secara maksimal.

Untuk dapat mendirikan dan mengusahakan industri/ tempat usaha juga harus memperoleh perijinan dari instansi terkait seperti Ijin Lokasi, Ijin penggunaan HO atau Ijin tempat usaha. Keharusan memperoleh ijin ini dapat dijadikan kesempatan mencegah terjadinya alih fungsi tanah pertanian, tetapi hal ini juga belum dapat dimanfaatkan sepenuhnya. Banyak sekali kebijakan pemerintah yang dapat diterobos oleh pelaku pelanggaran karena tidak adanya sanksi yang berlaku dan mengikat secara hukum.

IMB salah satu bentuk perijinan yang berhubungan dengan penggunaan tanah tetapi berada diluar lingkup Ijin Perubahan Penggunaan dan pemanfaatan tanah serta Ijin Lokasi, meskipun pemohon telah mendapatkan ijin tersebut mereka tetap harus mengajukan permohonan IMB jika diatas tanahnya akan didirikan bangunan. IMB dimaksudkan untuk mengatur kesesuaian pendirian bangunan dengan tata guna tanah yang telah digariskan. Jika dilakukan secara tepat IMB dapat digunakan sebagai sarana untuk kontrol pengendalian alih fungsi tanah pertanian. Dengan adanya permohonan untuk memperoleh IMB, Pemerintah Daerah dapat mengambil keputusan memberikan ijin atau tidak kalau lokasi yang akan didirikan bangunan adalah tanah sawah. Banyaknya bangunan yang didirikan tanpa melalui IMB menjadi salah satu faktor penghambat pengendalian alih fungsi tanah pertanian.⁵⁴

Data kuantitas dan prosentase luas tanah sawah yang dialihfungsikan tidak diketahui secara pasti, karena tidak ada kegiatan yang khusus memantau perkembangan alih fungsi tanah secara pasti. Kebanyakan tanah yang dialihfungsikan tidak dilakukan kegiatan yang berhubungan dengan administrasi pertanahan, sehingga hanya mengandalkan data yang tercatat pada Kantor Pertanahan.

⁵⁴ Agung Hartono, Wawancara Pribadi, Kasi Penatagunaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, tanggal 3 April 2004.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Persediaan tanah untuk berbagai keperluan merupakan dilema yang tiada habisnya, tingginya kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan berakibat meningkatnya kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, ditarik kesimpulan:

1. Alasan masyarakat Kecamatan Mranggen melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian dilatarbelakangi oleh berbagai faktor, diantaranya faktor kebutuhan tempat tinggal, faktor pertumbuhan ekonomi yang mengarah pada peningkatan daya beli, faktor nilai ekonomi tanah dan faktor lokasi strategis memberikan minat masyarakat melakukan investasi.
2. Dampak pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian:
 - 1) Dampak positif kegiatan alih fungsi bagi pemerintah dapat menghasilkan pendapatan asli daerah melalui perpajakan. Masyarakat dapat memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang memadai dan terbukanya kesempatan kerja. Investor mendapatkan keuntungan dari proyek yang dijalankan.
 - 2) Dampak negatif dirasakan oleh para petani penggarap karena berkurangnya luas lahan pertanian yang berakibat menurunnya swasembada pertanian terutama tanaman pangan dan perubahan terhadap ekosistem yang berdampak pada kelestarian dan kesuburan tanah.

3. Usaha pengendalian alih fungsi dapat ditinjau dari dua segi:
 - 1) Segi yuridis dengan dilaksanakannya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian.
 - 2) Segi non yuridis diantaranya, melalui penetapan zona sawah irigasi dengan menentukan kriteria tanah yang dapat dialihfungsikan, melalui Rencana Tata Ruang Wilayah dengan maksud pembangunan dilakukan tidak disembarang tempat. Pengendalian melalui perijinan bertujuan alih fungsi hanya dapat dilakukan setelah melalui perijinan yang tepat. Pengendalian melalui pengawasan dan penertiban dilakukan untuk memantau hasil-hasil yang telah dicapai dan menghindari kemungkinan terjadinya pelanggaran, karena semua kegiatan yang berhubungan dengan tanah pertanian terus terkontrol serta penerapan sanksi pelanggaran.

4. Faktor yang mempengaruhi usaha pengendalian alih fungsi:
 - 1) Faktor yang mendukung, tersedianya tanah yang relatif luas untuk kegiatan pembangunan untuk menghindari penggunaan tanah pertanian.
 - 2) Faktor yang menghambat, minimnya peraturan daerah tidak dapat mencakup segala peristiwa yang berhubungan dengan alih fungsi tanah. Persepsi wewenang pemilik tanah yang keliru tentang arti pemilikan tanah. Tidak jelas delinasi antar kawasan membingungkan dalam menentukan suatu kawasan termasuk dalam kawasan pembangunan atau tidak. Kurangnya koordinasi antar instansi terkait serta banyaknya bangunan yang didirikan tanpa ijin yang tepat.

B. Saran

Berdasarkan permasalahan yang dihadapi, penulis memberikan saran:

1. Hendaknya dalam pemberian ijin yang menyangkut perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian perlunya koordinasi yang matang antara Kantor Pertanahan dengan jajaran instansi yang terkait seperti Kantor Pertanian, Dinas Kimpraswil, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pejabat Wilayah Pemerintah Daerah (Camat dan Kepala Desa) untuk lebih mendapatkan hasil yang optimal.
2. Pemerintah dalam melakukan usaha pengendalian alih fungsi memerlukan landasan hukum yang dapat memberikan kekuatan hukum pasti, oleh karena itu perlunya dikeluarkan peraturan daerah yang dapat meminimalisasi kemungkinan terjadinya perubahan penggunaan tanah pertanian untuk kegiatan non pertanian disesuaikan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah.
3. Hendaknya pemerintah Kabupaten Demak dalam usaha pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian yang ada di Kecamatan Mranggen mendasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah dan secara tegas menindak pelaku pelanggaran alih fungsi yang tidak memperhatikan ketentuan yang berlaku dengan menerapkan sanksi yang tegas kepada pelaku pelanggaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung, Alumni, 1985.
- Ashshofa. Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rineka Cipta, 1994.
- Badudu. JS, dan Sutan Sjahrir, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1992.
- Brahmana. Adhie, Hasan Basri Nata Manggala, *Reformasi Pertanahan*, Bandung, Mandar Maju, 2002.
- Chomzah. Ali Achmad, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 1*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher, 2003.
- Effendie. Bachtiar, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Bandung, Alumni, 1993.
- _____, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung, Alumni, 1993.
- Fakih. Mansour, *Reformasi Agraria Era Globalisasi, Teori, Refleksi dan Aksi*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1990.
- Gautama. Sudargo, Ellyda. T. Soetijarto, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (1960)*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1997.
- Hadi. Sutrisno, *Metodologi Research Jilid I*, Yogyakarta, Penerbit ANDI, 2000.
- Hamzah. Andi, I Wayan Suandra dan B.A Manulu, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, Jakarta, Rineka Cipta, 1990.
- Hanitijo Soemitro. Ronny, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Rajawali, 1984
- Harsono. Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, 1999.
- _____, *Menuju Penyempurnaan Huikum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan TAP MPR RI IX/ MPR/ 2001*, Jakarta, Universitas Trisakti, 2002

- _____, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta, Djambatan, 2002.
- Hartono. Sunaryati, *Beberapa Pemikiran Kearah Pembaharuan Hukum Tanah*, Bandung, Alumni, 1978.
- Husein. Ali Sofyan, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Iman. Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1985
- Jaya I Nyoman. Budi, *Tinjauan Yuridis Tentang Tanah Pertanian Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform*, Yogyakarta, Liberty, 1988
- Jayadinata. Johara. T, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan dan Wilayah*, Bandung, ITB Bandung, 1986.
- Kansil. C.S.T, *Kitab Undang-Undang Hukum Agraria*, Jakarta, Sinar Grafika, 2001.
- Kartasapoetra.G, *Masalah Pertanahan Di Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara, 1986.
- Kartasapoetra. G.R.G, Kartasapoetra.A, Setiady, *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta, Bina Aksara, 1985
- Mertokusumo. Sudikno, *Perundang-undangan Agraria di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1988.
- Muljadi. Kartini, Gunawan Widjaja, *Hak-hak Atas Tanah*, Jakarta, Prenada Media, 2003
- Murad. Rusmadi, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bnadung, Alumni, 1994
- Parlindungan. A.P, *Komentar Atas Undang-Undang Penataan Ruang UU No. 24 tahun 1992*, Bandung, Mandar Maju, 1992.
- _____, *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan dari UUPA*, Bandung, Mandar Maju, 1992.
- _____, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung, Mandar Maju, 1993.

- Perangin. Effendi, *401 Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, Jakarta, Rajawali, 1986.
- _____, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Jakarta, Rajawali Press, 1991.
- _____, *Hukum Agraria Indonesia (Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum)*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1994.
- Rajagukguk. Erman, *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, Jakarta, Chandra Pratama, 1995.
- Ruchiyat. Eddy, *Sistim Pendaftaran Tanah Sesudah dan Sebelum Berlakunya UUPA*, Bandung, Alumni, 1973
- _____, *Politik Pertanahan Sampai Orde Reformasi*, Bandung, Alumni, 1999.
- Singarimbun. Masri, Sofyan Effendi, *Metodologi Penelitian Survei*, Yogyakarta, LP3ES, 1981
- Soekanto. Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Rajawali, 1984.
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Indonesia Unversity Press, 1996.
- Soekanto. Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1995
- Soemitro. Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985.
- _____, *Metodologi Penenelitian Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990.
- Suandra. I Wayan, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 1991.
- Suhendar. Endang, *Kondisi Dan Permasalahan di Sektor Pertanahan (Prinsip-prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat)*, Yogyakarta, Pustaka Utama, 2001.
- Sumardjono. S.W. Maria, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Kompas, 2001.

_____, *Puspita Serangkum, Aneka Masalah Hukum Agraria*, Yogyakarta, Andi Offset, 1982.

Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung, Alfabeta, 2001.

Sunggono. Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1997.

Tjokrowinoto. Moeljarto, *Politik Pembangunan Sebuah Analisa, Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1993.

Waluyo. Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, 1991.

Wargakusumah Hasan, *Hukum Agraria I*, Jakarta, Gramedia Pustaka, 1995.

Daftar Makalah:

Sumardjono. Maria SW, *Menuju Undang-undang Agraria yang Menjamin Keadilan dan Kepastian Hukum dalam Perolehan Pemanfaatan Sumberdaya Agraria*, Makalah pada Seminar Nasional Program Megister Hukum Bisnis dan Kenegaraan UGM dengan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2001.

Harsono. Soni, *Peraturan Pemerintah Untuk Aspek Pertanahan dalam Rangka Penataan Ruang di Daerah Tk I dan TK II*, Makalah pada Seminar Sehari Pemasarakatan Pelaksanaan UU Penataan Ruang, Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Jakarta, 1992.

Daftar Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang *Undang-Undang Pokok Agraria*.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 Tentang *Penataan Ruang*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1996 Tentang *Pelaksanaan Hak dan Kewajiban Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Tata Ruang*.

Keputusan Presiden Nomor 7 tahun 1979 Tentang *Catur Tertib Pertanahan*.

- Keputusan Presiden Nomor 98 Tahun 1998 Tentang *Kawasan Industri*.
Keputusan Menteri Pekerjaan Umum No. 640/KPTS/1986 Tentang *Perencanaan Tata Ruang Kota*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987 Tentang *Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan*.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 Tentang *Ijin Lokasi*.
- Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Bappenas Nomor: 5334/MK/9/1994 Tanggal 29 September 1994 Tentang *Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Tekhnis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian*.
- Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Ketua Bappenas Nomor 5417/MK/10/1994 Tanggal 4 Oktober 1994 Tentang *Efisiensi Pemanfaatan Lahan Bagi Pembangunan Perumahan*.
- Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 460-1594 Tanggal 5 Juni 1994 Tentang *Pencegahan Konversi Tanah Sawah Beririgasi Tekhnis Menjadi Tanah Kering*.
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 474/263/SJ Tanggal 27 Desember 1994 Tentang *Peninjauan Kembali Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Propinsi Dati I dan Kabupaten/ Kota Dati II*.
- Intruksi Gubernur Jawa Tengah nomor 590/107/1985 Tentang *Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang Tidak Terkendali*.
- Peraturan Daerah Kabupaten Demak Nomor 22 Tahun 2000 Tentang *Rencana Umum Tta Ruang Kota Dengan Kedalaman Rencana Detail Tata Ruang Kota Ibukota Kecamatan Mranggen Tahun 2001 Sampai Dengan Tahun 2010*.
- Keputusan Bupati Demak nomor 503/488/2002 Tentang *Pebentukan Tim Pertimbangan Ijin Lokasi*.
- Keputusan Bupati Demak nomor 503/548/2002 Tentang *Tata Cara Pemberian Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Wilayah Kabupaten Demak*.