

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Mengenai Pemerintah Daerah

1. Definisi Pemerintah Daerah

Negara Republik Indonesia menganut asas desentralisasi dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan³. Desentralisasi adalah prinsip pembelahan wilayah satu negara ke wilayah-wilayah yang lebih kecil, dan di wilayah itu dibentuk institusi politik dan institusi administrasi untuk melayani kebutuhan orang atau masyarakat di satu tempat⁴. Asas Desentralisasi memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menjalankan Otonomi Daerah. Negara Indonesia merupakan negara *eenheidsstaat*, oleh karena itu tidak ada daerah di Indonesia yang bersifat *staat* juga.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Di dalam Pasal 18 UUD 1945 tersebut memberikan amanat untuk membentuk suatu Pemerintahan Daerah dengan membuat

³ Abdul Gaffar Karim, 2006, *Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Hlm.34

⁴ *Ibid*, Hlm. 329

Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintah daerah itu sendiri.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memberikan definisi bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945.

Otonomi Daerah adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat⁵. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di Negara Kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh Pemerintah Pusat⁶.

Kewenangan Pemerintah Daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan. Otonomi daerah memiliki kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan

⁵ Sri Soemantri, 2014, *Otonomi Daerah*, Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, Hlm. 13

⁶ *Ibid*, Hlm. 22

urusan pemerintahan yang meliputi semua kewenangan selain kewenangan yang khusus dimiliki oleh pemerintah pusat.

Otonomi daerah bertujuan untuk menciptakan kemandirian bagi daerah dalam menentukan segala urusannya dengan melihat potensi-potensi strategis yang dimiliki setiap daerah, termasuk juga kemampuan Pemerintah Daerah dalam menjalin hubungan baik dengan Pemerintah Pusat maupun dengan masyarakat.

Otonomi daerah juga menimbulkan akibat hukum yaitu pertanggungjawaban daerah sebagai konsekuensi dari pemberian kewenangan otonomi daerah seperti peningkatan pelayanan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maupun harmonisasi antara Pusat, Daerah dan masyarakat.

2. Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah memberikan asas penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Hal tersebut tertuang didalam Pasal 58 yang mengatakan bahwa dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintah negara yang terdiri atas :

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggara negara;
- c. Kepentingan umum;

- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;
- f. Profesionalitas;
- g. Akuntabilitas;
- h. Efisiensi;
- i. Efektifitas; dan
- j. Keadilan

3. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi, dan penghormatan terhadap budaya lokal dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Atas dasar tersebut, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah sehingga memberi ruang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas inisiatif sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi di daerah itu.

Pemerintah Pusat memiliki enam tugas yang khusus menjadi urusan dan kewenangan bagi Pemerintah Pusat yaitu :

- a. Politik luar negeri

- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama

Selain enam urusan diatas Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengurusnya sendiri. Khusus di bidang keagamaan sebagian pelaksanaannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan keagamaan⁷. Oleh sebab itu kewenangan yang dimiliki oleh Daerah cukup luas. Daerah otonom dapat mengatur apa saja yang berhubungan dengan rumah tangganya sendiri selama daerah mampu untuk melaksanakan dan memiliki potensi yang bertujuan untuk kemakmuran rakyatnya.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa

“ Pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem

⁷ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, hlm.10

dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ”

Kewenangan Propinsi sebagai daerah otonom sebagaimana yang dimaksud didalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota serta kewenangan dalam bidan pemerintahan tertentu lainnya.

Kewenangan-kewenangan tertentu lainnya itu mencakup:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan secara makro,
- b. pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya potensial, penelitian yang mencakup wilayah propinsi,
- c. pengelolaan pelabuhan regional,
- d. pengendalian lingkungan hidup,
- e. promosi dagang dan budaya/pariwisata,
- f. penanganan penyalit menular dan hama tanaman dan
- g. Perencanaan tata ruang propinsi.

Kewenangan Propinsi termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Kabupaten/Kota. Selain Kewenagnan diatas, kewenangan yang wajib dijalankan oleh Kabupaten/Kota (tidak

boleh dialihkan ke Daerah Provinsi) meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Kewenangan-kewenangan diatas dapat dikelompokkan dalam beberapa bidang sebagai berikut⁸:

a. Bidang Pertanian

- 1) Penerapan standar pelayanan minimal dalam bidang pertanian yang wajib dilaksanakan Kabupaten/Kota
- 2) Penetapan standar pembibitan/perbenihan pertanian
- 3) Penerapan standar teknis minimal rumah potong hewan, rumahsakit hewan, dan satuan pelayanan peternakan terpadu
- 4) Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia aparat pertanian teknis fungsional, keterampilan dan diklat kejuruan tingkat menengah
- 5) Promosi ekspor komoditas pertanian unggulan daerah propinsi
- 6) Penyediaan dukungan kerja sama antar-Kabupaten/Kota dalam bidang pertanian

⁸ *Ibid*, Hlm. 36

- 7) Pengaturan dan pelaksanaan penanggulangan wabah hama dan penyakit menular di bidang pertanian lintas Kabupaten/Kota
 - 8) Pengaturan penggunaan bibit unggul pertanian
 - 9) Penetapan kawasan pertanian terpadu berdasarkan kesepakatan dengan Kabupaten/Kota
 - 10) Pelaksanaan penyidikan penyakit di bidang pertanian lintas Kabupaten/Kota
 - 11) Penyediaan dukungan pengendalian eradikasi organisme pengganggu tumbuhan, hama dan penyakit di bidang pertanian.
 - 12) Pengaturan penggunaan air irigasi
 - 13) Pamantauan, peramalan, dan pengendalian serta penanggulangan eksplosif organisme pengganggu tumbuhan dan penyakit di bidang pertanian
 - 14) Penyediaan dukungan pengembangan perekayasaan teknologi perikanan serta sumber daya perairan lainnya
 - 15) Pengendalian terhadap pelaksanaan pemberantasan penyakit ikan di darat
 - 16) Pengendalian eradikasi penyakit ikan di darat
- b. Bidang Kelautan
 - c. Bidang Pertambangan dan Energi

- d. Bidang Kehutanan dan Perkebunan
- e. Bidang Perindustrian dan Perdagangan
- f. Bidang Perkoperasian
- g. Bidang Penanaman Modal
- h. Bidang Ketenagakerjaan
- i. Bidang Kesehatan
- j. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan
- k. Bidang Sosial
- l. Bidang Penataan Ruang
- m. Bidang Pemukiman
- n. Bidang Pekerjaan Umum
- o. Bidang Perhubungan
- p. Bidang Lingkungan Hidup
- q. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik
- r. Bidang Pengembangan Otonomi Daerah
- s. Bidang Perimbangan Keuangan
- t. Bidang Hukum dan Perundang-Undangan

Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah tak lepas dari dua instansi pemerintah terkait yaitu Pemerintah Daerah sebagai lembaga eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif.

4. Bentuk dan Susunan Pemerintahan

Dalam lingkup daerah, dibentuk Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif⁹. Pemerintah Daerah terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya.

a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di Daerah sebagai sarana untuk melaksanakan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Sebagai badan legislatif daerah, DPRD memiliki kedudukan yang sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

1) Kewajiban DPRD

Kewajiban-kewajiban DPRD meliputi:

- a) Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b) Mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan
- c) Membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah

⁹ Abdul Gaffar Karim, *Op.Cit.*, Hlm. 239

- d) Meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi
- e) Memperlihatkan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

2) Tugas dan wewenang DPRD

Tugas dan wewenang DPRD terdiri dari:

- a) Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota
- b) Memilih anggota majelis permusyawaratan rakyat dari utusan daerah. Pemilihan anggota MPR dari Utusan Daerah hanya dilakukan oleh DPRD Propinsi
- c) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota
- d) Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah
- e) Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- f) Melaksanakan pengawasan terhadap

- g) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah
- h) Menampung dan menindak lanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat

3) Hak DPRD

DPRD berhak untuk hal-hal seperti:

- a) Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati, atau Walikota
- b) Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah
- c) Mengadakan penyelidikan
- d) Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah
- e) Mengajukan pernyataan pendapat
- f) Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah
- g) Menentukan Anggaran Belanja DPRD
- h) Menetapkan peraturan tata tertib DPRD

4) Hak anggota DPRD

Anggota DPRD memiliki hak :

- a) Pengajuan pertanyaan
- b) Protokoler
- c) Keuangan/administrasi

5) Sekretarian DPRD

Sekretariat DPRD membantu DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya, dipimpin oleh sekretaris DPRD yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas persetujuan pimpinan DPRD.

Sekretaris DPRD dalam menjalankan tugasnya berada dibawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD, ia dapat menyediakan tenaga ahli dengan tugas membantu anggota DPRD dalam melaksanakan fungsinya.

Anggaran Belanja Sekretariat DPRD ditetapkan dengan Keputusan DPRD dan dicantumkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

b. Kepala Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah propinsi disebut dengan Gubernur dan bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi. Karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah, Gubernur juga bertanggung jawab kepada Presiden.

Di tingkat Kabupaten, kepala daerah disebut sebagai Bupati dan untuk tingkat Kota kepala daerahnya adalah Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya seorang Kepala Daerah Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

c. Perangkat Daerah

Perangkat Daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah. Susunan organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah. Daerah dapat membentuk lembaga teknis sesuai dengan kebutuhan masing-masing Daerah, seperti Badan Penelitian dan Pengembangan, Badan Perencanaan, Lembaga Pengawasan, Badan Pendidikan dan Pelatihan, dan lain-lain¹⁰.

¹⁰ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Op.Cit.*, Hlm. 19

B. Mengenai Lahan Pertanian

1. Definisi Tanah, Lahan, dan Pertanian

Tanah merupakan permukaan bumi atau lapisan bumi yang berada di atas sekali¹¹. Di dalam *Black's Law Dictionary*, bahwa yang dimaksud dengan tanah adalah :

*“ an immoveable and indestructible three-demensional area consisting of a portion of the earth's surface, the space above and below the surface, and everything growing on or permanently affixed to it ”*¹²

Adapun definisi tanah berdasarkan hukum positif Indonesia secara hukum sudah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Definisi tanah tersebut diatur di dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 1 ayat (4) beserta penjelasannya, dan dalam penjelasan umum (butir II, 1). Bunyi ketentuan Pasal 4 ayat (1) ialah :

“ atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada

¹¹ W.J.S. Poerwadarminta, 2006, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta, Balai Pustaka, Hlm. 1195

¹² Bryan A. Garner, 2004, *Black's Law Dictionary Eighth Edition*, US: Thomson West, Hlm. 2559

dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain beserta badan-badan hukum ”

Selanjutnya, rumusan dalam Pasal 1 ayat (4), yaitu :

“ dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi yang berada di bawahnya serta yang berada di bawah air ”

Adapun di dalam penjelasan Pasal 1, dirumuskan bahwa :

“ Sudah dijelaskan dalam penjelasan umum (Butir II.1). Dalam UUPA diadakan perbedaan antara pengertian antara ‘bumi’ dan ‘tanah’, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 4 ayat (1). Yang dimaksud dengan ‘tanah’ ialah permukaan bumi. Perluasan pengetahuan ‘bumi’ dan ‘air’ dengan ruang angkasa adalah bersangkutan “dengan kemajuan teknik dewasa ini dan kemungkinan-kemungkinannya dalam waktu-waktu yang akan datang “

Rumusan yang ditemukan di dalam penjelasan umum (butir II 1) itu adalah sebagai berikut. “... dalam pada itu, hanya permukaan bumi saja yang disebut tanah, yang dapat dimiliki oleh seseorang”.

Ada pula hukum dari negara lain ada juga yang mengartikan tanah tidak hanya sebagai permukaan bumi saja. Misalnya, menurut

kerajaan inggris, tanah atau land dapat diartikan sebagai semua yang meliputi benda tidak bergerak yang melekat padanya. Sebagaimana yang dijelaskan oleh FH. Lawson dan Bernard Rudden bahwa “*by land the law understands all immoveables property, fields, forms, houses, shops, factories, and so on*”.

Tanah sebagai salah satu sumber kehidupan dan salah satu faktor yang vital di dalam proses produksi. Pemerintah Daerah sebagai pelaksana Otonomi Daerah harus dapat menjamin tersedianya ruang bagi prasarana dan sarana pembangunan sesuai dengan skala prioritas yang sudah dicanangkan. Tapi disisi lain tanah juga merupakan salah satu sumber kehidupan sehingga perlu dijaga kelestarian maupun kesuburannya agar dapat terwujud lingkungan yang nyaman.

Tanah memiliki pengertian yang berbeda dengan lahan. Lahan adalah bidang (petakan) tanah yang digunakan untuk suatu maksud tertentu, misalnya lahan pertanian¹³. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan memberikan definisi lahan sebagai :

“ bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi,

¹³ Mustadjab Hary Kusnadi dan Ratno Dwi Santoso, 1999, *Kamus Istilah Pertanian*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 176

dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia ”

Selain itu lahan juga dapat diartikan dengan tanah yang masih kosong, belum digarap atau tanah negara yang digarap oleh penduduk untuk ditanami sayuran dsb ¹⁴ . Lahan juga memiliki beberapa pengertian yang diberikan menurut pendapat para ahli. Purwowidodo memberikan definisi lahan sebagai, “suatu lingkungan fisik yang mencakup iklim, relief, tanah, hidrologi, dan tumbuhan yang sampai pada batas tertentu akan mempengaruhi kemampuan penggunaan lahan”¹⁵ .

Definisi lain mengenai lahan juga diberikan oleh Arsyad yang memberikan pengertian lahan sebagai :

“ lahan diartikan sebagai lingkungan fisik yang terdiri atas iklim, relief, tanah, air dan vegetasi serta benda yang ada di atasnya sepanjang ada pengaruhnya terhadap penggunaan lahan, termasuk didalamnya hasil kegiatan manusia dimasa lalu dan sekarang seperti hasil reklamasi laut, pembersihan vegetasi dan juga hasil yang merugikan seperti tersalinasi ”¹⁶

¹⁴ W.J.S Poerwadarminta, 2006, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta, Balai Pustaka Hlm. 647

¹⁵ Purwowidodo, 1983, *Teknologi Mulsa*, Jakarta, Dewaruci Press, Hlm 22

¹⁶ Sitanala Arsyad, 1989, *Konservasi Tanah dan Air*, Bogor, IPB Press, Hlm 31

Badan Pusat Statistik Yogyakarta memberikan pengertian terhadap pertanian, yaitu kegiatan usaha meliputi budidaya tanaman bahan makanan, perkebunan, perikanan, kehutanan, dan peternakan¹⁷.

Sedangkan menurut Kamus umum bahasa Indonesia, pertanian dapat diartikan sebagai ; (1) perihal bertani (mengusahakan tanah dengan tanam-menanam), maupun (2) segala yang bertalian dengan tanam-menanam (pengusahaan tanah dan sebagainya)¹⁸.

Dari definisi lahan dan pertanian diatas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud lahan pertanian yaitu lahan yang digunakan untuk usaha-usaha bidang pertanian atau budidaya tanaman¹⁹. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 juga memberikan definisi lahan pertanian sebagai bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian, dan definisi pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yaitu bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Lahan pertanian terbagi menjadi 2 macam, yaitu :

a. Lahan Sawah (*Wetland*)

¹⁷ Badan Pusat Statistik, 2017, *Indikator Pertanian Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2016*, Yogyakarta, hlm.1

¹⁸ W.J.S. Poerwadarminta, *Op.Cit.*, Hlm. 647

¹⁹ Mustadjab Hary Kusnadi dan Ratno Dwi Santoso, *Loc.Cit*

Definisi lahan sawah menurut BPS adalah lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematang (galengan), saluran untuk menahan/menyalurkan air, yang biasanya ditanami padi sawah tanpa memandang dari mana diperolehnya atau status lahan tersebut. Termasuk disini lahan yang terdaftar di Pajak Hasil Bumi, Iuran Pembangunan Daerah, lahan bengkok, lahan serobotan, lahan rawa yang ditanami padi dan lahan-lahan bukaan baru. Lahan sawah mencakup sawah pengairan, tadah hujan, sawah pasang surut, rembesan, lebak dan lain sebagainya.

b. Lahan Bukan Sawah (*Dryland*)

Tanah bukan lahan sawah adalah semua tanah yang tidak termasuk tanah sawah, seperti kebun dan lahan kering. Tanah sawah yang tidak berfungsi lagi juga dikelompokkan sebagai tanah bukan lahan sawah

2. Alih fungsi Lahan Pertanian

Tanah merupakan hal penting dalam proses pembangunan. Pengaturan mengenai tanah ada didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan-Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal sebagai UUPA.

Lahan pertanian merupakan sebidang tanah yang digunakan untuk usaha-usaha di bidang pertanian atau budidaya tanaman²⁰ yang dalam arti sempit adalah sarana produksi bahan makanan seperti beras, palawija, dan tanaman hortikultura. Sedangkan tanah non pertanian adalah tanah yang dimanfaatkan selain untuk penggunaan pertanian seperti untuk kegiatan industri, pemukiman maupun pertokoan²¹.

Alih fungsi lahan secara umum dapat diartikan sebagai transformasi atau perubahan pengalokasian lahan dari suatu penggunaan ke penggunaan lainnya seperti dari lahan pertanian atau pedesaan ke penggunaan non pertanian atau perkotaan.

Hal yang melatarbelakangi alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, yaitu karena masyarakat maupun pemerintah sendiri. Masyarakat pemilik lahan pertanian masih banyak yang tidak mengetahui Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Setiap daerah memiliki rencana tata ruangnya masing-masing, yang mana untuk kawasan pertanian dan kawasan non pertanian sehingga pemanfaatan atas tanah dapat berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan. Selain itu, penyebab alih fungsi lahan pertanian juga dikarenakan oleh pemerintah sendiri. Sebagai daerah otonom, Pemerintah Daerah bebas dalam mengatur urusan

²⁰ *Ibid.*

²¹ Agus Salim Dambung Lamura Djaja, Farida Asri, 1989. *Pengelolaan Konversi Lahan Pertanian ke Lahan Bukan Pertanian di Daerah Pinggiran Kota*, Yogyakarta, Fakultas Geografi UGM

rumah tangganya sendiri, namun di setiap rezim pemerintahan memiliki caranya sendiri dalam mengatur sehingga mengakibatkan tidak serasinya pengaturan yang ada, atau dalam artian lain beda rezim beda aturan.

C. Tata Guna Tanah

1. Pengertian Tata Guna Tanah

Tanah adalah modal utama dalam melaksanakan kegiatan pembangunan suatu negara. Di dalam Pasal 4 UUPA menyatakan bahwa atas dasar hak menguasai terhadap negara maka ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang secara yuridis disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang²².

Kegiatan manusia yang hampir selalu terikat dengan tanah membuat tanah memiliki peran vital dalam setiap aspek kehidupan manusia. Dengan vitalnya peran tanah tersebut menyebabkan tanah menjadi sangat bernilai, dan agar dapat berfungsi secara berkelanjutan tanah tersebut harus dimanfaatkan sebagaimana mestinya sesuai dengan kemampuannya²³. nilai tanah dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian yaitu :

²² Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Djambatan, Hlm.18

²³ Wani Hadi Utomo, 1989, *Konservasi Tanah di Indonesia Sesuai Rekaman dan Analisa*, Jakarta, Rajawali Pers, Hlm 25

- a. Nilai keuntungan, adalah nilai tanah yang dikaitkan dengan sisi ekonomi. Nilai keuntungan ini bisa didapat dengan jual beli tanah.
- b. Nilai kepentingan umum, adalah nilai yang dikaitkan dengan kemanfaatan maupun kebaikan dalam kehidupan bagi masyarakat umum.
- c. Nilai sosial adalah nilai yang berhubungan dengan tradisi dan kepercayaan masyarakat (misalnya tanah atau peninggalan pusaka yang dinyatakan oleh penduduk setempat untuk dipelihara).

Tata guna tanah merupakan bagian dari objek hukum agraria. Sebagaimana yang disebutkan didalam UUPA, bahwa objek hukum agraria itu meliputi bumi, air, ruang angkasa maupun kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Dengan demikian tata guna agraria ini meliputi :

- a. Tata guna tanah (*land use plannung*)
- b. Tata guna air(*water use planning*)
- c. Tata guna ruang angkasa (*air use planning*)

Tata guna tanah diatas masuk kedalam ruang lingkup agraria. Peraturan mengenai pelaksanaan tata guna tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang

Penatagunaan Tanah. PP Nomor 16 Tahun 2004 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan yang mengatur, peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan negara.

2. Asas dan Tujuan Tata Guna Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 telah menyebutkan asas-asas yang ada didalam penatagunaan tanah. Asas-asas tersebut tercantum didalam Pasal 2 yang meliputi :

- a. Keterpaduan, yang dimaksud dengan keterpaduan adalah bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
- b. Berdayaguna dan berhasilguna, adalah bahwa penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
- c. Serasi, selaras, dan seimbang adalah bahwa penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah

atau kuasanya sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar penggunaan atau pemanfaatan tanah.

- d. Berkelanjutan, adalah bahwa penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antar generasi.
- e. Keterbukaan, adalah bahwa penatagunaan tanah dapat diketahui seluruh lapisan masyarakat.
- f. Persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum adalah bahwa dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Dari asas-asas tersebut maka tujuan penatagunaan tanah sebagaimana yang dicantumkan didalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah adalah :

- a. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.
- b. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah.

- c. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah.
- d. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan

D. Catur Tertib Pertanahan

Program pembangunan yang dilakukan oleh negara menempatkan tanah sebagai sebuah kebutuhan yang sangat penting di dalam setiap aktifitas manusia, misalnya dalam hal peruntukan industri, tempat tinggal, kegiatan usaha, sampai dengan pertanian. Namun kedudukan tanah yang vital ini tidak diimbangi dengan usaha untuk mengatasi problema yang sering timbul di sektor pertanahan.

Catur Tertib Pertanahan, mengatur tentang :

1. Tertib Hukum Pertanahan

Masalah seputar penguasaan, kepemilikan maupun penggunaan tanah yang bertentangan dengan ketentuan di dalam Undang-Undang Pokok Agraria, seperti kepemilikan ataupun penguasaan tanah tanpa adanya suatu hak (penguasaan liar), begitu juga terhadap penguasaan

tanah yang melampaui batas maksimal kepemilikan tanah yang telah diatur.

Tingkat kesadaran hukum yang rendah di masyarakat, serta kurangnya sanksi yang diberikan di dalam hukum agraria menyebabkan banyaknya terjadi berbagai pelanggaran terhadap hukum agraria. Berdasarkan hal tersebut, program yang ada didalam Tertib Hukum Pertanahan antara lain :

- a. Meningkatkan tingkat kesadaran hukum masyarakat melalui penyuluhan atau sosialisasi terkait hukum agraria
- b. Melengkapi peraturan perundang-undangan dalam bidang agraria, misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah diubah menjadi Undang-Undang sebagai konsekuensi pelaksanaan Pasal 14 dan Pasal 15 UUPA.
- c. Memberikan sanksi secara tegas kepada setiap pelanggaran yang berkaitan dengan agraria.
- d. Meningkatkan koordinasi maupun pengawasan dalam setiap pelaksanaan hukum agraria.

2. Tertib Administrasi Pertanahan

Program yang ada didalam Tertib Administrasi Pertanahan fokus pada kegiatan untuk :

- 1) Mempercepat proses pelayanan yang menyangkut urusan pertanahan dengan memperbaiki organ pelaksana, menambah jumlah aparat pelaksana, menghilangkan pungutan liar
- 2) Menyediakan peta dan data penggunaan tanah, serta keadaan sosial ekonomi masyarakat sebagai bahan dalam menyusun perencanaan penggunaan tanah bagi kegiatan pembangunan.
- 3) Penyusunan data dan daftar pemilik tanah, tanah yang melebihi batas maksimal kepemilikan, tanah absentee serta tanah negara
- 4) Melakukan pengukuran luas tanah secara terpadu sehingga tidak memberikan hasil yang berbeda di beberapa pihak.

3. Tertib Penggunaan Tanah

Tingginya kebutuhan akan tanah akibat peningkatan jumlah penduduk tidak diimbangi dengan kuantitas lahan yang jumlahnya terbatas sehingga menimbulkan masalah ditengah masyarakat. Permasalahan yang terjadi atas penggunaan tanah yang bertentangan dengan asas-asas penggunaan tanah merupakan inti dari program Tertib Penggunaan Tanah.

Program Tertib Penggunaan Tanah bertujuan untuk :

- 1) memberikan pengertian terhadap pentingnya penggunaan tanah secara berencana serta sesuai dengan kemampuan tanah sehingga penggunaan tanah dapat tercapai secara optimal.
- 2) Menyusun rencana mengenai penggunaan tanah secara sistematis, baik dalam tingkat nasional maupun daerah
- 3) Menyusun petunjuk mengenai peruntukan dan penggunaan tanah pedesaan dan perkotaan, termasuk prosedur pembuatan rencana tata guna tanah.
- 4) Melaksanakan survei sebagai bahan pembuat peta penggunaan tanah, peta kemampuan tanah dan peta daerah kritis..

4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup

Tingginya jumlah penduduk di Indonesia, mengakibatkan terjadinya eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan khususnya di bidang pertanahan. Perubahan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan peruntukannya, harga tanah yang tidak terkontrol serta berkurangnya lahan produktif akibat konvensi lahan membuat perlu adanya penertibandalam pemeliharaan tanah.

Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup mengarah pada kegiatan :

- 1) Menyadarkan masyarakat bahwa pemeliharaan tanah, termasuk menambah kesuburannya merupakan kewajiban setiap pemegang hak atas tanah
- 2) Memberikan pertimbangan tata guna tanah dan perubahan penggunaan tanah. Hal ini untuk mencegah adanya penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan kemampuan tanah dan menimbulkan pemborosan dalam penggunaan tanah.
- 3) Melakukan analisis dampak lingkungan (AMDAL) dalam mendirikan kegiatan industri meupun pabrik. AMDAL akan memberikan gambaran mengenai dampak yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan industri tersebut.
- 4) Melakukan pemantauan terhadap penggunaan tanah.