

## **Peran Pemerintah Daerah Untuk Memberikan Izin Membangun Perumahan Diatas Tanah Pertanian Yang Subur**

**Monica Sriastuti Agustina**

Hukum, Universitas Tulungagung

Email : [monicasriastuti1961@gmail.com](mailto:monicasriastuti1961@gmail.com)

**Abstrak.** *Pembangun perumahan diatas tanah pertanian yang sudah ditentukan oleh pengusaha perumahan harus mendapatkan izin. Izin dari pemerintah daerah sangat berperan dalam membangun perumahan bagi pengusaha perumahan yang harus mengajukan permohonan. Setelah pengusaha perumahan mendapatkan izin, maka pengusaha segera membebaskan hak yang terdapat diatas tanah dengan cara negoisasi atau musyawarah. Dalam hal ini pemerintah membentuk tim yang terdiri dari Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian dan juga Kantor Pertanahan. Tim yang dibentuk pemerintah ini mempunyai tugas untuk menyelidiki keberadaan dan status tanah yang selanjutnya hasil dari tim tersebut untuk masukan bagi Bupati selaku Kepala Daerah untuk memberikan izin pembangunan bagi pengembang perumahan. Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian memang diperbolehkan, akan tetapi diusahakan bukan pada tanah pertanian subur dan irigasi teknis sebagaimana yang diatur dalam Permendagri No. 5 Tahun 1974 pasal 7 ayat 3 huruf a. Diatur pula dalam Undang Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, dan pembangunan perumahan sesuai dengan ketentuan Rencana tata ruang wilayah dan tata guna tanah, Junto Perpres nomor 59 tahun 2019, tentang pengendalian alih fungsi sawah, harus disesuaikan dengan tata ruang dan tata guna tanah di daerah masing masing.*

**Kata Kunci:** *Izin Pemerintah Daerah, tanah, pembangunan perumahan*

**Abstract.** *Residential builders on agricultural land that have been determined by the housing entrepreneur must obtain a permit. Permits from local governments play a very important role in building housing for housing entrepreneurs who must submit applications. In this case the government formed a team consisting of the Department of Agriculture, the Department of Industry and also the Land Office. The team formed by the government has the task of investigating the existence and status of the land, which then results from the team as input for the Regent as the Regional Head to provide development permits for housing developers. Changes in the use of agricultural land to non-agriculture are indeed allowed, but they are not cultivated on fertile agricultural land and technical irrigation as regulated in Permendagri No. 5 of 1974 article*

*7 paragraph 3 letter a. It is also regulated in Law Number 41 of 2009 concerning the protection of sustainable food agricultural land, and housing development in accordance with the provisions of the regional spatial planning and land use plan, Junto Perpres number 59 of 2019, concerning the control of the conversion of rice fields, must be adjusted to the spatial and land use in their respective areas*  
**Keywords** : Local Government Permit, land, housing development

## **PENDAHULUAN**

Perkembangan penduduk yang sangat pesat juga akan menimbulkan persoalan akan kebutuhan untuk bertempat tinggal misalkan kebutuhan tentang tanah. Menyangkut tanah khususnya di Indonesia merupakan hal yang sangat kompleks, karena tanah merupakan sumber daya dan faktor produksi yang utama, sehingga tidak dapat dipisah-pisahkan dari berbagai aspek kehidupan manusia. Tanah akan tetap dibutuhkan baik bagi pembangunan maupun untuk perumahan kebutuhan hidup anggota-anggota masyarakat sehari-hari, bahkan tanah di masyarakat untuk sumber kehidupan dengan ditanami kebutuhan pokok misalkan di Indonesia tanah yang subur untuk pertanian ditanami padi.

Dalam menyediakan tempat tinggal bagi masyarakat pemerintah tetap ikut campur tangan dalam pembangunan perumahan-perumahan yang sederhana untuk dijual ke masyarakat dengan sistem kredit disamping itu pihak swasta juga diikutsertakan misalkan perusahaan-perusahaan yang khusus untuk menangani pembangunan bagi masyarakat. Dalam arti luas pembangunan merupakan suatu sistem yang terdiri atas banyak faktor pendukungnya dan kerusakan dalam lingkungan sekitarnya, oleh karena itu perencanaan terhadap pembangunan harus direncanakan secara matang.

Disisi lain, secara periodik pembangunan dalam arti sistem itu memerlukan pengontrolan. Pengontrolan atau pemantauan tersebut adalah untuk menjaga keharmonisan kerja antara komponen-komponen yang ada. Komponen sekecil apapun akan sangat berarti, sebab apabila fungsinya tidak

mendapat perhatian maka akan berakibat fatal terhadap keharmonisan kerja antar komponen secara keseluruhan (Mulyono, 1990).

Pembangunan yang diadakan oleh seseorang dalam menunjang perekonomian suatu negara tidak lepas juga pembangunan fisik seperti perumahan. Dengan membangun perumahan baik yang dilakukan oleh seseorang secara pribadi maupun perusahaan pengembang perumahan yang harus mengajukan izin kepada Pemerintah Daerah setempat, maka tidak lepas dari perubahan kegunaan tanah yang juga masih terdapat masalah yang akan timbul.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat 3 yang mengatur mengenai ekonomi serta kemakmuran masyarakat isinya bahwa: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sudah dituangkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria dalam pasal 9 ayat 2 disebutkan bahwa tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Dengan demikian seseorang mendapatkan suatu kesempatan yang sama tidak memandang bulu untuk mendapatkan hak yang sama masalah tanah apakah untuk pertanian maupun untuk perumahan, hal ini karena sekarang ini sangat luasnya perkembangan pembangunan dibidang perumahan yang dibangun baik perorangan maupun perusahaan pengembang perumahan. Selaras dengan semakin luas dan meningkatnya kegiatan pembangunan diberbagai bidang, dimana peningkatan ini disebabkan karena meningkatnya jumlah dan kualitas kehidupan penduduk yang menyebabkan pula peningkatan pemenuhan kebutuhan hidup, maka kebutuhan akan tanah untuk pemukiman atau tempat tinggal juga semakin meningkat, sedangkan luas tanah relatif tidak bertambah, dan peningkatan kualitas kehidupan yang lebih baik itu sebenarnya juga sebagai dampak dari keberhasilan

pembangunan itu sendiri. Berdasarkan kenyataan ini tidaklah mengherankan apabila masalah-masalah yang menyangkut bidang pertanahan akan selalu timbul setiap kali ada usaha manusia dalam hubungannya dengan penyediaan tanah untuk pemukiman tempat tinggal yang merupakan juga dalam kegiatan pembangunan dan pemenuhan kebutuhan hidup.

Untuk meningkatkan pembangunan perumahan atau untuk pemukiman bagi masyarakat yang membutuhkan tidak lepas akan juga berkurangnya tanah-tanah untuk lahan pertanian. Dengan meningkatnya kebutuhan akan pembangunan perumahan untuk pemukiman seorang, akan sangat serta menimbulkan permasalahan apabila tanah yang dipergunakan untuk pemukiman perumahan itu tanah yang subur .

Peningkatan kebutuhan tanah sebagaimana akibat dari pembangunan tersebut diatas berarti terjadi pengurangan terhadap tanah-tanah pertanian. Pengurangan tanah pertanian itu sendiri merupakan suatu permasalahan yang patut untuk dicermati berkaitan dengan hal-hal yang justru tidak menguntungkan timbul sebagai dampak berkurangnya lahan pekerjaan petani. Sebenarnya bukan hanya pada berkurangnya luas tanah pertanian saja, melainkan terletak pada terjadinya perubahan tanah, maksudnya bahwa yang semula tanah itu merupakan tanah pertanian beralih menjadi tanah non pertanian, dan itu terjadi pada areal atau daerah pertanian subur dan beririgasi teknis yang menghasilkan bahan pokok seperti padi sebagai bahan pokok yang utama bagi masyarakat Indonesia.

Perubahan penggunaan tanah baik yang berskala besar maupun berskala kecil sering juga menimbulkan konflik ditengah masyarakat, karena pembangunan baik yang dilakukan masyarakat, swasta dan terutama pemerintah lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dengan mengandalkan sektor industri dan pariwisata, apalagi jika kebijakan-kebijakan itu tidak berorientasi pada penataan ruang, hal ini akan terjadi peningkatan kemiskinan pekerja di perpertanian karena pengurangan tanah garapannya yang semula menjadi sumber pendapatannya itu dapat

mengakibatkan berkurangnya penghasilan dalam keluarga, sehingga hasil pertaniannya juga turun dan ini akan berakibat bahwa masyarakat sekitarnya dalam memenuhi kebutuhan pokoknya seperti makan akan mendatangkan dari daerah lain.

Semakin maraknya pembangunan maupun pengembangan perumahan yang telah banyak menimbulkan perubahan serta pada penggunaan tanah sendiri, utamanya tanah pertanian berubah menjadi tanah non pertanian seperti untuk perumahan maupun mendirikan pabrik. Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian memang diperbolehkan, akan tetapi diusahakan bukan pada tanah pertanian subur dan irigasi teknis sebagaimana yang diatur dalam Permendagri No. 5 Tahun 1974 pasal 7 ayat 3 huruf a yang secara garis besar menjelaskan bahwa pengurangan areal tanah pertanian subur itu sejauh mungkin harus dihindari. Untuk itu, sekalipun dalam perubahan penggunaan tanah dari pertanian menjadi non pertanian dapat menopang pembangunan nasional, tapi harus disesuaikan dengan rencana tata ruang Kabupaten setempat sehingga pembangunan yang dilaksanakan dapat memberikan manfaat yang besar, mengingat pembangunan perumahan oleh pengembang setiap tahun mewujudkan peningkatan yang cukup pesat, diatur pula dalam Undang Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, dan pembangunan perumahan sesuai dengan ketentuan Rencana tata ruang wilayah dan tata guna tanah, Junto Perpres nomor 59 tahun 2019, tentang pengendalian alih fungsi sawah, harus disesuaikan dengan tata ruang dan tata guna tanah di daerah masing masing.

Dalam pelaksanaan pembangunan ada daerah haruslah melibatkan secara aktif seluruh rakyat dan Pemerintah Daerah, yang secara bersama-sama melakukan perubahan disegala bidang, guna mengatasi dan merespon berbagai permasalahan kehidupan dan pembangunan. Dalam era reformasi sekarang ini rakyat berkeinginan kuat untuk membangun kehidupan yang sejahtera dan adil serta memiliki pemerintah yang demokratis, jujur dan

terbuka. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu usaha untuk memberdayakan rakyat, sehingga pembangunan dapat berjalan secara efektif dan optimal seperti pembangunan perumahan yang dilakukan oleh perusahaan pengembang perumahan.

Berkenaan dengan hal hal tersebut diatas dan terdapat semua permasalahan tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti perubahan tanah pertanian ke non pertanian dengan mendapat izin oleh pemerintah daerah

Banyaknya tanah pertanian yang subur dan produktif untuk lahan perumahan guna semakin banyaknya kebutuhan akan tempat tinggal bagi seseorang, maka penulis tertarik untuk membahas permasalahan yaitu: Bagaimana peran Pemerintah Daerah dalam memberikan izin bagi pengembang perumahan? dan Apa yang harus dipenuhi pengembang untuk mendapatkan izin menggunakan tanah pertanian yang subur untuk pengembangan perumahan?

## **METODE**

Metode merupakan cara untuk mengetahui jawaban dari pada masalah yang penulis kemukakan diatas dalam latar belakang, hal ini untuk mempermudah penulis dalam mencari jawaban dari permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini. Disamping itu dalam penulisan ini digunakan metode penulisan yang sesuai dengan ketentuan yang bersifat umum, ialah mengandung kebenaran yang bersifat objektif sehingga penulisan tersebut merupakan pengetahuan ilmiah yang kebenarannya dapat diuji oleh siapapun yang berhak atau berkehendak untuk mengujinya.

Untuk memperoleh tulisan atau pengetahuan yang benar, perlu diadakan penelitian ilmiah. Penelitian yang disusun secara sistematis dan terkontrol atas data empiris yang berkaitan dengan judul dan materi pembahasan dalam penelitian ini. Dengan penelitian ilmiah diharapkan untuk memperoleh data empiris secara sistematis.

Untuk dapat memudahkan di dalam penulisan ini penulis mencari sumber data yang diperlukan. Adapun sumber data ialah sumber darimana data itu diperoleh karena mengingat penelitian merupakan aktivitas ilmiah yang sistematis terarah dan bertujuan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dalam hal ilmu hukum. Maka data/informasi yang dikumpulkan harus relevan dengan persoalan yang dihadapi artinya data itu bertalian, berkaitan, mengena dan tepat (Kartono, 1976).

Sumber data ini oleh penulis diuraikan menjadi sumber data primer dan sumber data sekunder yang diuraikan sebagai berikut:

### **1. Sumber Data Primer**

Untuk menunjang adanya penulisan ini penulis menggunakan dan memperoleh data primer ialah data yang diperoleh langsung dari sumbernya yaitu pada Kantor Pemerintah Daerah untuk diamati dan dicatat.

Data tersebut menjadi data sekunder kalau dipergunakan orang yang tidak berhubungan langsung dengan penelitian yang bersangkutan (Marzuki, 1986).

### **2. Sumber Data Sekunder**

Data merupakan penting biarpun didapat secara tidak langsung dalam penyusunan jurnal biar nantinya hasilnya dapat mendekati kesempurnaan sesuai dengan harapan para pihak maupun penulis, adapun data sekunder ialah data yang didapat bukan diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti.

Dalam penulisan ini dipergunakan suatu metode pengumpulan dan pengolahan data berupa studi literatur serta interview sehingga nantinya dapat menyusun tulisan ini dengan baik sesuai dengan yang diharapkan baik oleh penulis maupun menambah ilmu pengetahuan berkaitan dengan perkembangan ilmu hukum nantinya juga dapat berguna bagi masyarakat yang membacanya.

1. Studi Literatur yaitu cara mengumpulkan data untuk penelitian yang bersumber dari buku-buku ilmiah karangan para sarjana yang sudah diterbitkan dan ada hubungannya dengan judul serta permasalahan yang penulis susun.
2. Interview atau wawancara bebas yang dilakukan oleh penulis terhadap petugas lapangan yang menangani masalah ini merupakan cara pengumpulan data dengan jalan melakukan tanya jawab sepihak yang dilakukan dengan pegawai daerah. Dengan wawancara yang dilakukan oleh penulis ini diharapkan dapat diperoleh secara langsung dari pihak yang berkompeten atau pejabat yang ditunjuk untuk memberikan penjelasan-penjelasan guna mendapatkan data primer yang nantinya akan dianalisa untuk menunjang dalam penulisan jurnal. Wawancara ini penting karena dengan wawancara diharapkan dapat memperoleh hasil yang diharapkan dengan disesuaikan teori-teori yang didapat dari baca-baca buku-buku literatur.

Tujuan analisa didalam penulisan jurnal ini, untuk menyempitkan dan membatasi penemuan-penemuan hingga menjadi data yang teratur serta tersusun baik. Proses analisa merupakan suatu usaha untuk menemukan jawaban atas pertanyaan perihal rumusan-rumusan dan pelajaran-pelajaran yang diperoleh melalui proses penelitian.

### **Penggunaan Perubahan Tanah**

Permasalahan pertanahan pada dasarnya berkaitan dengan berbagai sektor dan kepentingan pembangunan yang selama ini diprogramkan oleh pemerintah misalkan dalam penggunaan tanah. Dalam perkembangannya, mengingat bahwa tugas-tugas dibidang pertanahan bersifat lintas sektoral, upaya preventif untuk mengendalikan perubahan penggunaan tanah dilaksanakan dengan bentuk mekanisme perizinan, yaitu dalam bentuk izin lokasi dan izin pembebasan tanah, yang oleh Pemerintah Pusat



pelaksanaannya dilimpahkan kepada Gubernur atau Pemerintah Daerah setempat.

Pelimpahan wewenang dimaksud dalam rangka pengembangan pemukiman dan perindustrian, guna mengendalikan perubahan penggunaan tanah pertanian untuk penggunaan ke pembangunan perumahan atau pembangunan lainnya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan. Dalam peraturan tersebut ditetapkan ketentuan bahwa dalam menetapkan lokasi kegiatan non pertanian yang akan dikembangkan, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Sejauh mungkin harus dihindarkan pengurangan areal tanah pertanian yang subur.
- b. Sedapat mungkin dimanfaatkan tanah yang semula tidak atau kurang produktif.
- c. Dihindarkan pemindahan penduduk dari kediamannya.
- d. Diperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pengotoran/pencemaran bagi daerah lingkungan bersangkutan.  
(pasal 7 ayat 1)

Apabila dalam memberikan izin lokasi sebelumnya pihak perusahaan pengembang perumahan sudah menguasai lahan yang diajukan, sedangkan pihak Pemerintah Daerah tetap tidak memberikan suatu izin lokasi karena tanah tersebut tanah pertanian yang produktif dan subur, maka tanah tersebut penggunaannya akan terlantar. Sedangkan yang dimaksud dengan tanah subur sesuai dengan survei dan pemetaan tanah detail yang dilakukan oleh pusat penelitian tanah menyebutkan bahwa: Penilaian kesuburan tanah menyangkut faktor kimia, fisik dan biologi. Beberapa aspek kesuburan tanah yang akan dipengaruhi oleh kemasaman tanah (Ph). Kejenuhan Alumunium, Kapasitas Tukar Kation (KTK). Susunan kation, Kejenuhan Basa (KB), bahan organik (C dan N), Fosfor dan Kalium.

Dalam penetapan lokasi perusahaan bagi para perusahaan pengembang perumahan, ditentukan lokasi perusahaan yang akan dibangun dan letak tanah yang diperlukan, untuk itu ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah, Bupati/Walikota Kepala Daerah dengan memperhatikan rancangan tata ruang daerah yang bersangkutan, sehingga dalam memberikan izin lokasi pembangunan perumahan oleh masyarakat yang membutuhkan tidak bertentangan peraturan-peraturan yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah.

Dalam upaya pelaksanaan tugas-tugas lintas sektoral Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II selaku kepala wilayah mempunyai kewenangan mengkoordinasi sebagaimana diatur dalam: Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1988 tentang koordinasi instansi vertikal di daerah. Dalam Keputusan Presiden No. 53 Tahun 1989 tentang kawasan industri terdapat ketentuan bahwa pembangunan kawasan industri kecil tidak mengurangi tanah pertanian dan tidak dilakukan diatas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber daya alam dan warisan budaya.

Petunjuk pelaksanaan dari Keputusan Presiden tersebut dijabarkan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan No. 18 Tahun 1989 tentang penyediaan dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan industri. Selanjutnya telah dikeluarkan pula Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1990 tentang penggunaan tanah bagi pembangunan kawasan industri dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan No. 6 Tahun 1990 tentang Penyajian Informasi Lingkungan (PIL) untuk kawasan industri. Keduanya mengatur hal-hal yang dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan lain. Akan tetapi dengan adanya Rancangan Undang-Undang Penataan Ruang dan Penataan Tanah, maka perubahan penggunaan tanah pertanian untuk tujuan-tujuan non pertanian seperti perumahan diharapkan akan dapat terkendali dan terhindari.

Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah untuk pembangunan perumahan dalam usaha-usaha pembangunan perumahan, baik yang

dilakukan oleh Instansi/badan pemerintah maupun untuk kepentingan swasta dalam hal ini perusahaan pengembang perumahan dirasa perlu adanya ketentuan mengenai pembebasan tanah dari hak-hak yang melekat pada tanah dan sekaligus menentukan besarnya ganti rugi atas tanah yang diperlukan secara teratur, tertib dan seragam yang dirasakan relevan menurut ukuran harga pasaran. Dengan adanya ganti rugi yang diperuntukkan kepada para pemilik tanah diharapkan dikemudian hari tidak adanya protes dari pihak yang memiliki tanah tersebut yang dapat dilakukan dengan negosiasi untuk mencari kata sepakat antara kedua belah pihak.

Untuk pembebasan tanah secara umum, menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tertanggal 3 Desember 1975 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pembebasan tanah. Yang dimaksud dengan pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula ada antara pemilik tanah dengan tanah dan benda-benda yang terdapat diatasnya dengan menerima ganti rugi yang ditetapkan dengan musyawarah.

Dipandang dari pihak yang memerlukan tanah, acara ini disebut dengan pembebasan tanah. Tetapi apabila dipandang dari pihak pemilik tanah, acara ini termasuk perbuatan hukum yang disebut melepaskan hak atas tanah. Jadi acara pembebasan tanah wajib dilengkapi dengan surat pernyataan melepaskan hak oleh si pemilik tanah. Pada dasarnya pelepasan hak atas tanah dimaksud dilakukan oleh si pemilik tanah dengan sukarela. Karenanya dasar hukum pembebasan tanah, terdapat pada pasal 27, 34 dan 40 Undang-Undang Pokok Agraria dan tata cara pelaksanaan, sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1975 tertanggal 3 Desember 1975.

### **Tata Guna Tanah Dalam Pembangunan Daerah**

Dalam tata guna tanah memang selalu ada perencanaan sebelumnya untuk memudahkan penggunaan dari pada tanah itu sendiri jangan sampai merugikan masyarakat nantinya. Karena masalah perencanaan tata guna tanah

adalah bagaimana merencanakan letak jenis-jenis kegiatan yang selalu berkembang (dinamis) diatas tanah yang terbatas (statis) secara teratur dan tertib sehingga dapat diwujudkan pola tata guna tanah yang mantap dimana didapat penggunaan tanah yang serasi. Adapun penggunaan maupun pemanfaatan tanah secara umum yang serasi tersebut apabila memenuhi tiga azas penggunaan tanah yaitu sebagai berikut:

a. Azas Kelestarian

Azas ini mengandung pengertian usaha pengawetan fisik tanah dan usaha penggunaan yang selalu dapat dialihkan sesuai dengan kehendak dan perkembangan yang berwawasan lingkungan.

b. Azas Keseimbangan

Pola penggunaan tanah seimbang dimaksudkan bahwa pola penggunaan tanah suatu wilayah yang jenis-jenisnya tidak saling mengganggu satu sama lain dan jenis-jenis kegiatan tersebut masing-masing mendapatkan tempat yang sesuai.

c. Azas Pemanfaatan Yang Optimal

Dengan azas ini dimaksudkan bahwa dengan pemanfaatan tanah tersebut didapat hasil yang optimum dengan mengingat potensi yang ada serta memperhitungkan kenyataan lingkungan.

Perencanaan tata guna tanah bukan merupakan perencanaan yang berdiri sendiri melainkan merupakan salah satu mata rantai dari perencanaan bidang-bidang kegiatan yang lain. Pada hakikatnya perencanaan tata guna tanah itu adalah usaha untuk "meletakkan" jenis-jenis kegiatan dalam suatu wilayah secara tertib dan teratur dengan berpedoman pada 3 azas tersebut diatas.

Semakin meningkatnya kebutuhan tanah untuk jenis-jenis kegiatan tertentu dalam pembangunan sebagai misal penyediaan tanah untuk industri, perumahan dan sebagainya. Kebutuhan akan tanah jenis-jenis kegiatan ini menonjol, sehingga penyediaan tanah yang tidak tertib dan teratur secara terarah akan menyebabkan berkurangnya tanah yang produktif untuk usaha

pertanian menjadi usaha non pertanian, pemborosan penggunaan tanah, di beberapa tempat terjadi ketidakserasian antara jenis usahanya dengan lingkungannya dan sebagai.

Sehingga kebijaksanaan nasional dibidang pertanahan yang merupakan bagian dari kebijaksanaan agar sumber daya alam nasional dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana tertuang dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945. Untuk itu perlu penataan penggunaan tanah. Penataan penggunaan tanah mempunyai arti tatanan mengenai peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah dengan tujuan:

1. Mewujudkan tertib penggunaan tanah dan pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup.
2. Teraturnya peruntukan dan kepastian penggunaan tanah bagi setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah.
3. Terarahnya penyediaan tanah bagi kepentingan pembangunan.

Tujuan dimaksud dan terakomodasi untuk pembangunan menurut potensi dan fungsi tanah fisik maupun ekonomis dengan memperhatikan konservasi sumber daya alam dan lingkungan hidup. Dengan demikian penggunaan tanah subur yang masih produktif dapat dihindari. Dalam pengelolaan tata guna tanah selain penggunaan tanah yang sangat efektif merupakan sub sistem penataan ruang juga merupakan sub sistem pengaturan pertanahan, dengan demikian berkaitan dengan kebijaksanaan pengaturan aspek penguasaan tanah.

Penggunaan tanah sebagai sub sistem penataan ruang dalam pasal 16 dan penjelasan pasal 30 Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang penataan ruang mengamanatkan bahwa dalam rangka pemanfaatan ruang antara lain dikembangkan pola pengelolaan tata guna tanah dan pedoman pelaksanaannya perlu diatur penataan penggunaan tanah sebagai sub sistem penataan ruang.

Pada kenyataannya hampir seluruh bidang tanah dalam wilayah Indonesia telah dikuasai baik oleh perorangan maupun badan hukum, untuk itu perlu pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah secara serius, sehingga penata gunaan tanah dapat mengakomodasikan semua peraturan-peraturan yang menyangkut pemanfaatan sumber daya lainnya serta yang tidak merusak lingkungan. Penata gunaan tanah sebagai sub sistem pembangunan, maka penataan tanah merupakan proses pengakomodasian kebutuhan tanah bagi pembangunan. Penata gunaan tanah tidak dapat dilepaskan dengan sistem penyelenggaraan pembangunan nasional sehingga prosedur dan tahap penyelenggaraannya harus sejalan dan terkait dengan prosedur dan tahapan waktu penyelenggaraan pembangunan.

Penata gunaan tanah harus mampu menampung kegiatan pembangunan yang dinamis diatas tanah yang statis, sehingga dalam rangka penata gunaan tanah yang diselenggarakan kegiatan penyusunan program penata gunaan tanah, pengaturan pemanfaatan tanah dan mengendalikan pemanfaatan tanah yang satu sama lain saling terkait secara fungsional membentuk suatu sistem yang dinamis. Proses yang dinamis ini perlu didukung dengan perangkat teknis yang disiapkan secara sistematis berupa data tata guna tanah yang selalu dalam keadaan mutakhir bersama data pendukung lainnya dalam suatu sistem pengelolaan informasi pertanahan yang senantiasa mengikuti perkembangan teknologi.

Penata gunaan tanah adalah sebagian dari urusan pertanahan yang sebagaimana disebut dalam pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 yaitu dalam penggunaan tanah. Kewenangan penata gunaan tanah adalah sumber dari hak menguasai dari negara, sebagai orientasi kekuasaan seluruh rakyat, mempunyai wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan, penggunaan tanah dan pemeliharannya sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dan penjelasannya. Hak menguasai dari negara tersebut memberi kewenangan untuk mengatur semua tanah yang bersangkutan, termasuk

tubuh bumi dan air serta ruang yang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah.

Azas hak atas tanah berfungsi sosial sebagaimana pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 menuntut suatu pengaturan yang arif sehingga kepentingan perorangan dan kepentingan umum berlangsung selaras, seimbang dan serasi. Penata gunaan tanah diharapkan menjadi salah satu alat dalam mewujudkan ketentuan yang dimaksud dalam pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 tersebut. Fungsi sosial yang diatur dalam pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, maka diharapkan tanah yang sudah terdapat pada seseorang dapat difungsikan untuk kepentingan umum yang bermanfaat terhadap masyarakat, sehingga pemilik tanah secara tidak langsung dibatasi dan sewaktu-waktu apabila negara membutuhkan untuk kepentingan umum maka tanah tersebut harus dilepaskan. Dalam pembebasan tanah yang sudah dipunyai oleh seseorang, maka negara tidak saja membebaskan tanah tersebut akan tetapi harus memperhatikan hak-hak si pemilik dengan memberikan ganti rugi dengan sistem musyawarah dan fungsi tersebut sesuai dengan rencana penata gunaan tanah yang terdapat di wilayah hukumnya.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa pelaksanaan penata gunaan tanah adalah pemegang hak atas tanah, pemegang hak atas tanah mempunyai kondisi ekonomi yang berbeda sehingga kemampuan dalam memenuhi kewajiban untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam rangka penata gunaan tanah perlu diperhatikan perlindungan terhadap pihak ekonomi lemah.

### **Rencana Tata Ruang Dalam Pembangunan Daerah**

Perkembangan pembangunan pemukiman, pelayanan umum dan sebagainya membawa konsekuensi pada perubahan pemanfaatan lahan, terutama dari fungsi pertanian ke non pertanian dan peluang terjadinya konflik pemanfaatan ruang. Untuk memberikan pedoman dan arah

pembangunan yang akan datang diperlukan adanya penataan kota yaitu pemerintah menyusun rencana tata ruang kota. Dengan demikian rencana tata ruang kota yang sudah ada merupakan pedoman dalam kegiatan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang tata kota (Undang-Undang Republik Indonesia, 1992).

Dalam rencana umum tata ruang kota sekaligus rencana detail tata ruang kota Trenggalek yang disusun pada tahun 1986/1987, berdasarkan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 1988 menjadi pedoman dalam penataan kota. Sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2 Tahun 1987, rencana tata ruang kota perlu dievaluasi setelah masa implementasi 5 tahun, agar fleksibilitas rencana tata ruang kota dengan perkembangan kota dapat tetap terjaga.

Untuk penyusunan rencana tata ruang pada kota-kota menengah (Ibu Kota Kabupaten tergolong sedang menengah berdasarkan hierarki kota berskala provinsi) didasarkan pada pemikiran-pemikiran sebagai berikut:

- a. Upaya dalam pemerataan pembangunan sampai ke pelosok tanah air dan untuk mempertinggi bobot desentralisasi terlihat bahwa ibu kota kabupaten mempunyai posisi strategis.
- b. Konsekuensi meningkatnya intensitas perhubungan transportasi, kegiatan ekonomi, industri dan sebagainya membuat banyak ibu kota kabupaten berkembang secara tidak seimbang dengan kemampuan daya dukung fisik dasarnya.
- c. Perkembangan fisik ibu kota kabupaten yang tidak seimbang ini, apabila tidak dikendalikan dengan segera akan mengakibatkan hal-hal yang tidak diinginkan seperti:
  1. Luas areal pertanian dan lahan potensial khususnya untuk tanam pangan akan dapat menyusut, yang pada akhirnya dapat mengganggu program swasta pangan nasional.



2. Bertambah luasnya wilayah pemukiman yang kumuh dan tidak tertatanya sistem transportasi sehingga tidak menarik untuk dijadikan tempat penanaman investasi utamanya di sektor agroindustri.
3. Arus lalu lintas menjadi terganggu akibat berdirinya bangunan-bangunan yang tidak teratur dengan dampak pemanfaatan ruang menjadi tidak optimal.

Semua dampak negatif tersebut akan dapat dicegah apabila pemanfaatan tata ruang kota sejak dini telah ditata dengan konseptual. Namun demikian, meskipun sudah tersedia rencana tata ruang kota, ternyata didalam pelaksanaan pembangunan dan penataan kota tidak selalu sesuai dengan rencana tata ruang yang telah digariskan. Penyimpangan pembangunan dan penataan kota dari rencana tata kota terjadi karena berbagai faktor, diantaranya karena keragamannya pemeran pembangunan dengan kepentingan yang berbeda pula. Perbedaan kepentingan ini menjadi faktor utama terjadinya penyimpangan rencana tata kota yang sudah direncanakan.

Sesuai dengan pasal 17 Undang-Undang No. 24 tahun 1992 tentang penataan ruang diselenggarakan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban, dimana dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa:

1. Pengawasan adalah usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi menurut ketentuan rencana. Kegiatan tersebut meliputi pelaporan, pemantauan dan evaluasi pemanfaatan ruang.
2. Penertiban adalah usaha untuk mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana yang ditetapkan.

Dengan adanya pengawasan terhadap pengusaha pengembang perumahan dengan tujuan supaya tidak terdapat perusahaan pengembang perumahan yang mempergunakan tanah pertanian yang subur dan produktif serta sesuai dengan tata ruang yang sudah direncanakan oleh pemerintah daerah setempat, sehingga pemanfaatan tanah pertanian yang subur dan produktif akan dihindari hanya untuk perumahan atau pemukiman bagi masyarakat yang membutuhkan akan tempat tinggal.

### **Perizinan Untuk Mendapatkan Lokasi Pembangunan Perumahan**

Perizinan yang diajukan pengusaha pengembang perumahan sangat diperlukan sebagai pengendali pemanfaatan tata ruang yang sudah direncanakan oleh pemerintah daerah. Mengenai perubahan penggunaan berdasarkan instruksi Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan No. 3 Tahun 1998.

- a. Perizinan sebagai alat untuk penertiban pemanfaatan ruang sebelum pelanggaran rencana tata ruang terjadi atau izin diberikan terhadap kondisi yang belum sesuai dengan rencana tata ruang agar sesuai dengan rencana tata ruang. Bentuk-bentuk perizinan tersebut adalah:
  1. Izin Lokasi diatur dalam keputusan Menteri Negara Agraria / Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999.
  2. Izin Ho/UUG oleh Sekwilda Kabupaten.
  3. Izin Mendirikan Bangunan oleh Dinas PUD.
  4. Izin Usaha Tetap oleh Gubernur KHD.

Setiap perusahaan, badan hukum atau perorangan yang akan membangun usahanya dengan fasilitas penanaman modal maupun non fasilitas wajib mempunyai izin lokasi apabila tanah yang diperlukan luasnya lebih dari 1 hektar. Izin lokasi tersebut merupakan persyaratan untuk memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan penanaman modal yang bersangkutan dengan maksud untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan-perusahaan yang usahanya berhubungan dengan tanah. Izin lokasi ini juga menjadi persyaratan dalam mengurus izin yang lain, misalnya Izin Mendirikan Bangunan.

Untuk permohonan izin lokasi diperlukan kelengkapan persyaratan berupa persetujuan prinsip dari instansi terkait sesuai dengan kegiatannya. Proses penerbitan izin lokasi didahului dengan rapat koordinasi antar instansi yang terkait yang diselenggarakan di kantor pertanahan setempat, untuk mengkaji aspek-aspek tata ruang, kelestarian lingkungan dan

masalah-masalah lainnya. Berdasarkan hasil rapat tersebut diatas, maka ditolak atau diterbitkan izin lokasi yang ditanda tangani oleh Bupati/Walikota. Sedangkan luas tanah yang luasnya kurang dari satu hektar, perolehan dan peruntukan tanahnya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Trenggalek. Berdasarkan laporan tersebut, Kepala Kantor Pertanahan memberikan klarifikasi rencana perolehan dan peruntukannya.

Dalam pemberian izin lokasi yang diberikan kepada pemohon pengguna tanah perusahaan pengembang perumahan maupun klarifikasi perolehan/peruntukan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan penggunaan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ada dengan kemampuan fisik serta keadaan wilayah bersangkutan. Upaya pengendalian pemanfaatan ruang juga ditempuh dalam pelayanan pertanahan yang lain yaitu:

a. Izin Perubahan Penggunaan Tanah

Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) diberikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sesuai dengan Instruksi Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan No.3 Tahun 1998 mengenai petunjuk teknis pemberian izin konversi penggunaan tanah. Izin untuk konversi penggunaan tanah ini dalam pertimbangannya harus memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah, kesesuaian tanah dan kemampuan fisik tanah.

b. Pertimbangan Aspek Tata Guna Tanah

Pertimbangan aspek tata guna tanah adalah penilaian teknis objektif dari aspek tata guna tanah terhadap pemberian dan perpanjangan hak atas tanah, sebelum hak atas tanah diberikan. Pertimbangan tersebut dapat berupa penolakan atau persetujuan disertai syarat-syarat teknis dalam penggunaan tanah, termasuk kesesuaian dengan tata ruang.

Dengan adanya pertimbangan adanya izin lokasi untuk pembangunan perumahan yang menggunakan tanah pertanian diharapkan akan dihindari

adanya pembangunan-pembangunan yang menyalahi rencanan tata ruang yang sudah dibuat oleh pemerintah daerah.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Peran Pemerintah Daerah Untuk Memberikan Izin Pengembangan Perumahan Tata Pertanian**

Bagi para perusahaan pengembang perumahan untuk mendapatkan lokasi untuk membangun perumahan yang diperuntukkan untuk masyarakat yang membutuhkan harus yang strategis, hal ini untuk pemasaran sendiri akan lancar. Dengan lokasi yang strategis pengusaha akan mudah untuk menjualnya kepada masyarakat atau memasarkan kepada masyarakat, sehingga perputaran modal yang dimiliki oleh pengusaha tetap berjalan. Lain apabila tanah yang dibangun perumahan tersebut jauh dari fasilitas umum, maka penjualan tersebut juga akan mengalami kesulitan.

Sebelum mendirikan bangunan yang menggunakan tanah pertanian pengusaha perlu mensurvei lokasi yang akan digunakan pembangunan dan apabila sudah mendapatkan lokasi, maka pengusaha akan membebaskan tanah pertanian tersebut dengan melalui negosiasi atau musyawarah dengan pemilik tanah. Apabila sudah terdapat kata sepakat antara pengusaha dengan pemilik tanah pertanian, maka pengusaha mengajukan izin lokasi kepada pemerintah daerah seperti yang dijelaskan oleh Bapak Suhardi pengusaha perumahan yang mengatakan bahwa untuk mendapatkan lokasi pembangunan perumahan diperlukan lokasi yang strategis dan mudah untuk memudahkan masyarakat mengadakan kemudahan-kemudahan dalam mendapatkan keperluan sehari-hari, hal ini untuk memudahkan penjualan.

Setelah pengusaha perumahan sudah pasti dan menetapkan lokasi untuk pembangunan perumahan, pengusaha perumahan mengajukan izin lokasi pembangunan dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh pemerintah yang selanjutnya pihak pemerintah daerah membentuk tim untuk menyelidiki tanah yang diajukan untuk pembangunan perumahan. Tim yang dibentuk oleh

pemerintah daerah untuk menentukan dan masukan dilakukan melibatkan pada Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian bagian Tata Ruang Kota serta Kantor Pertanahan Nasional.

Tim yang dibentuk oleh pemerintah daerah tersebut meminta merekomendasikan pada Bupati selaku kepala daerah yang memberikan izin pendirian pembangunan perumahan. Rekomendasi yang diberikan oleh Bupati dapat menerima atau menolak izin yang diberikan kepada pengembang perumahan. Apabila diterima pembangunan perumahan diteruskan dan apabila ditolak, maka pembangunan perumahan tidak boleh dilanjutkan, sehingga terdapat tanah pertanian yang tidak digunakan perumahan karena izinnya ditolak sedangkan sudah dibebaskan dari hak yang ada diatas tanah.

### **Peran Pemerintah Daerah Dalam Memberikan Izin Bagi Pengembang Perumahan Terhadap Tanah Pertanian Yang Subur**

Lokasi yang diperuntukkan oleh pengusaha dapat berpengaruh pada penjualan dari perumahan. Apabila lokasi yang terdapat di perumahan tersebut jauh dari tempat-tempat umum misalkan pasar atau sulitnya transportasi, maka penjualan akan perumahan yang dibangun oleh pengusaha akan mengalami kesulitan akan tetapi lokasi pembangunan perumahan tersebut terdapat fasilitas yaitu dekat dengan pasar atau yang lainnya, maka penjualan akan rumah mudah dijual.

Dalam menentukan lokasi yang sudah dikehendaki oleh pengusaha perumahan tergantung dari pemerintah daerah dalam memberikan izin pendirian dan pembangunan perumahan. Peran untuk menentukan lokasi pembangunan perumahan bagi pemerintah daerah terhadap tanah pertanian yang dianggap subur sangat penting karena penentunya adalah pemerintah daerah, akan tetapi selama ini banyak tanah pertanian yang subur dilakukan pembanguna perumahan. Seperti yang dijelaskan oleh Ibu Erdiana Witanti ST. Kabid Tata Ruang dan Bangunan PU Tulungagung yang mengatakan bahwa tanah pertanian subur yang selama ini dibangun oleh pengusaha perumahan

di Kabupaten Tulungagung terjadi karena rumah merupakan tempat tinggal yang harus dimiliki oleh seseorang dan guna menanggulangi banyaknya permintaan akan rumah dengan akibat perkembangan penduduk yang sangat pesat, maka tanah pertanian subur tidak dapat.

Peran pemerintah memang sangat menentukan untuk pembangunan perumahan diatas tanah pertanian yang subur. Pembangunan terhadap perumahan diatas tanah pertanian yang subur tidak bisa dihindari karena permintaan akan tempat tinggal terhadap seseorang sangat meningkat akibat dari perkembangan penduduk yang pesat, sehingga kebijakan pemerintah daerah untuk memberi izin sangat menentukan pembangunan perumahan untuk tempat tinggal.

Tempat tinggal merupakan kebutuhan yang harus dipenuhi oleh seseorang karena dengan mempunyai tempat tinggal yang sudah pasti akan mempunyai ketenangan dalam hidupnya. Tanah pertanian yang selama ini mendapat perhatian untuk mendirikan perumahan memang sangat dilema disisi lain seseorang akan kebutuhan perumahan sangat meningkat dan kebutuhan hidup akan sehari hari harus dipenuhinya seperti makan.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **KESIMPULAN**

1. Pemerintah Daerah mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan perumahan, untuk dapat membangun perumahan diatas tanah pertanian yang sudah ditentukan oleh pengusaha perumahan harus mendapatkan izin. Izin dari pemerintah daerah sangat berperan dalam membangun perumahan bagi pengusaha perumahan yang harus mengajukan permohonan terlebih dahulu, berdasarkan pada Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) diberikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sesuai dengan Instruksi Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan No.3 Tahun 1998 mengenai petunjuk teknis pemberian izin konversi penggunaan tanah.

2. Setelah pengusaha perumahan mendapatkan izin, maka pengusaha segera membebaskan hak yang terdapat diatas tanah dengan cara negoisasi atau musyawarah. Dalam hal ini pemerintah membentuk tim yang terdiri dari Dinas Pertanian, Dinas Perindustrian dan juga Kantor Pertanahan. Tim yang dibentuk pemerintah ini mempunyai tugas untuk menyelidiki keberadaan dan status tanah yang selanjutnya hasil dari tim tersebut untuk masukan bagi Bupati selaku Kepala Daerah untuk memberikan izin pembangunan bagi pengembang perumahan.

### **Saran-Saran**

1. Penggunaan tanah pertanian untuk pembangunan perumahan perlu adanya izin oleh karena itu izin yang diberikan oleh pemerintah daerah harus selektif dan hati-hati dilihat dulu lokasi, kesuburan tanah, tata guna tanah, sehingga tidak merugikan masyarakat.
2. Dalam menentukan izin untuk mendirikan bangunan bagi pengusaha perumahan terhadap tanah pertanian yang subur tergantung oleh pemerintah daerah khususnya Bupati selaku Kepala Daerah yang mengeluarkan kebijakan, sehingga masukan atau rekomendasi dari tim penyelidik status tanah yang dibentuk harus diperhatikan.

### **DAFTAR RUJUKAN**

- A.A Chamzah. (2003), *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka
- Burhan Bungin. (2003), *Analisi Data Penelitian Kualitatif*, Raja Grafindo
- Kartono, K. (1976). *Pengantar Metodologi Research Sosial*. Alumni.
- Marzuki. (1986). *Metodologi Riset*. Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia.
- Mulyono, E. (1990). *Peran Hukum Untuk Pembangunan Pariwisata Dalam Rangka Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Fakultas Hukum Universitas Jember.
- Soni Harsono, 1997, *Makalah Manajemen Sistem Manajemen Pertanahan Menyongsong Abad 21*, Sekolah Tinggi Pertanian.

*Survei dan Pemetaan Tanah Detail Daerah Pasang Surut Karang Agung Tengah Kab. Musi Banyuasin, Sumatera SelatanI, 1989, Pusat Peneliti Tanah, Swamps.*

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

Undang-Undang Republik Indonesia. (1992). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang* (pp. 1-64). Presiden Republik Indonesia.