

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia merupakan negara berkembang yang tak terlepas dari modernisasi. Paradigma modernisasi yang selama ini berkembang adalah bahwa negara maju adalah negara industri. Dengan demikian jika Indonesia ingin menjadi negara yang modern harus mengubah diri dari negara agraris menjadi negara industri, dan untuk itu pertumbuhan ekonomi menjadi paradigma pembangunannya.

Negara Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Dengan begitu hal-hal yang menyangkut kesejahteraan umum telah diatur dalam Undang-Undang dalam bentuk peraturan-peraturan tertulis. Sebagai negara hukum, negara menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan yang berarti bahwa negara termasuk di dalamnya setiap individu, masyarakat, pemerintah dan lembaga negara yang lain dalam melaksanakan hak dan kewajibannya harus dilandasi oleh hukum.

Tanah memiliki arti yang sangatlah penting dalam kehidupan manusia. Unsur-unsur yang terkandung di dalam tanah sangat berarti dalam penghidupan manusia. Sehingga tanah merupakan salah satu kebutuhan primer bagi manusia. Tanah merupakan sesuatu yang menjadi tempat terhadap segala

kegiatan atau aktivitas hidup dan kehidupan manusia. Secara nyata tanah berperan besar dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sejak zaman dahulu masyarakat sudah mulai menggunakan tanah sebagai mata pencahariannya yaitu dengan cara bercocok tanam. Banyaknya tanah pertanian yang dikelola karena banyaknya masyarakat yang melakukan kegiatan bercocok tanam sehingga Negara Indonesia disebut sebagai negara agraris dimana sektor pertanian menjadi komoditas utama untuk menghasilkan bahan pangan bagi masyarakatnya.

Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya terutama masih bercorak agraris, sehingga bumi air dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur<sup>1</sup>.

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa "Bumi dan Air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Dari pasal tersebut dapat diketahui bahwa Negara merupakan sebuah organisasi terbesar yang menguasai tanah dan mempunyai wewenang sebagai berikut:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi air dan ruang angkasa;

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 1 ayat (2) ;

2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa<sup>2</sup>;

Konversi lahan atau alih fungsi lahan pertanian sebenarnya bukanlah masalah baru. Pertumbuhan penduduk serta pertumbuhan perekonomian yang menuntut agar pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, bangunan industri serta permukiman. Hal tersebut tentu saja harus didukung dengan ketersediaan lahan. Konversi lahan pertanian biasa dilakukan secara langsung oleh pemilik lahan maupun secara tidak langsung oleh pihak lain yang sebelumnya terlebih dahulu diawali dengan transaksi jual beli lahan pertanian. Banyak faktor yang mempengaruhi pemilik lahan mengkonversi lahan atau menjual lahan pertaniannya, diantaranya adalah karena harga lahan, proporsi pendapatan, luas lahan, produktifitas lahan, status lahan serta kebijakan-kebijakan pemerintah.

Era Globalisasi menyebabkan dampak buruk bagi Negara Indonesia. Sekarang ini negara Indonesia kehilangan julukannya sebagai Negara agraris. Pengalihan fungsi lahan pertanian (konversi) banyak dilakukan. Akibat dari konversi lahan pertanian ini, maka akan berdampak pada ketahanan pangan nasional. Dimana, negara Indonesia harus melakukan impor bahan pangan untuk tetap memenuhi kebutuhan masyarakat. Dan hal yang paling disesalkan

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 2 ayat (2) ;

adalah konversi pada lahan pertanian produktif menjadi lahan pemukiman akibat banyaknya permintaan kebutuhan akan tempat tinggal.

Menurut Achmad Sodikin, tidak seperti Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960 dilahirkan yang anti modal asing, karena pada saat ini kehadiran modal asing telah menjadi kebutuhan bangsa ini. Oleh sebab itu UUPA memerlukan reinterpretasi secara kontekstual. Mengapa demikian, karena secara ideologis doktrin *land to the tiller* Pasal 10 UUPA, yaitu tanah untuk petani tidak lagi menjadi kenyataan. Tanah sudah menjadi komoditas untuk diperebutkan dalam pasar bebas. Para petani atau pemilik lahan pertanian maupun para penggarap lahan pertanian tidak lagi berhadapan dengan tuan-tuan tanah seperti di zaman UUPA Tahun 1960, akan tetapi berhadapan dengan modal besar dalam industri serta orang-orang kaya dalam kota yang memborong tanah di daerah pinggiran kota maupun di pedesaan. Tanah pertanian menjadi berubah nilai menjadi saham-saham yang setiap saat dapat diperjualbelikan lewat pasar modal. Sehingga transaksi tanah berarti menjangkau dan melewati batas-batas teritorial nasional<sup>3</sup>.

Adapun tujuan dari diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang akan ditegaskan dalam penjelasan umumnya adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;

---

<sup>3</sup> Mustofa Suratman, 2013, *Penggunaan Hak Alas Tanah Untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta hal. 8;

2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya<sup>4</sup>;

Kepastian hukum tersebut sejalan dengan pendapat Jan Michael Otto yang mengemukakan bahwa untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat, yaitu:

1. Ada aturan hukum yang jelas dan konsisten;
2. Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya;
3. Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut;
4. Hakim-hakim yang mandiri yang tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum ;
5. Putusan pengadilan secara konkret dilaksanakan.<sup>5</sup>

Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian khususnya di Kabupaten Tegal mengalami peningkatan, pada awalnya tujuan utama dari perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi non pertanian yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta perekonomian bangsa. Namun pada pelaksanaannya dapat mengancam kepastian penyediaan pangan apabila tidak terkendali, dalam rangka waktu panjang perubahan tersebut dapat

---

<sup>4</sup>Ibid hal. 11

<sup>5</sup> Jan Michael Otto, dkk 2012, *Seri Unsur-unsur Penyusun Bangunan Negara Hukum Kajian Sosio Legal*, Pustaka Larasan, Denpasar, hal. 122-123;

mengakibatkan kerugiansosial. Tanah pertanian adalah tanah atau lahan yang ditujukan atau cocok dijadikan lahan usaha tani untuk memproduksi tanaman pertanian maupun hewan ternak yang termasuk tanah pertanian adalah sernua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat menggembalakan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak<sup>6</sup>.

Di era industrialisasi saat ini, pembaruan agraria dinilai sangat strategis karenabertujuan untuk mengatur kembali atas penguasaan, pemilikan, penggunaan serta pemanfaatan sumber daya agraria khususnya tanah pertanian yang telah dialih fungsikan guna tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Tantangan global akan adanya pasar bebas dimasa ini juga menuntut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) untuk dikaji ulang, demikian juga Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah lainnya lebih khususnya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012-2032 Kabupaten Tegal agar direvisi supaya sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat.

Manajemen pertanahan dalam pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian perlu dioptimalkan dengan sejumlah pertimbangan. Pertama, hingga kini secara nyata belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mencegah perubahan penggunaan tanah pertanian. Kedua, saat ini proses administrasi pertanahan untuk lahan pertanian mengacu kepada arahan peruntukan dalam Rencana Tata Ruang

---

<sup>6</sup> Ali Achmad Chomzah, 2005, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, hal, 56;

Wilayah, dengan memberikan persyaratan penggunaan dan pemanfaat lahan yang sesuai dengan penatagunaan tanah.

Di Indonesia alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian angkanya memang sangatlah mencengangkan. Luas Konversi lahan pertanian yang ditujukan guna pembangunan non pertanian seperti kawasan perumahan, industri, perkantoran, jalan serta sarana publik lainnya rata-rata sebesar 60.000 sampai 100.000 hektar pertahun. Ini berarti bahwa terdapat sekitar lebih dari 4.000 hektar sawah per hari yang beralih fungsi menjadi lahan non pertanian<sup>7</sup>.

Konversi lahan pertanian pada dasarnya merupakan hal yang wajar terjadi. Namun pada kenyataannya konversi lahan menjadikan masalah karena terjadinya fenomena alih fungsi lahan ini. Namun, upaya inipun tidak banyak berhasil karena adanya kemudahan untuk merubah kondisi fisik lahan sawah. Peraturan yang dibuat dengan tujuan untuk mengendalikan konversi lahan secara umum hanya bersifat imbauan, meskipun ada juga yang sudah dituangkan dalam perundang-undangan, namun tidak dilengkapi dengan sanksi yang jelas. Disamping itu pula Konversi merupakan keputusan kolektif sehingga sulit ditelusuri pihak mana yang bertanggungjawab atas pemberian izin konversi lahan.

Dalam hal melaksanakan konversi lahan tersebut, sebelumnya pemilik lahan memang harus memperoleh Ijin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT), dengan maksud ijin perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadinon pertanian. Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

---

<sup>7</sup>Badan Pusat Statistik Kabupaten Tegal, Sensus Pertanian Tahun 2018.

(BPNRI) berwenang mengeluarkan pertimbangan teknis pertanahan dalam rangka penerbitan IPPT tersebut. Namun kondisi yang berlaku di tiap-tiap daerah berbeda-beda, ada IPPT yang dikeluarkan oleh Bupati/Walikota, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah, ada pula IPPT yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang berupa Risalah Pertimbangan Teknis Pertanahan.

Seperti halnya yang berlaku di Kabupaten Tegal, apabila ada pengajuan konversi lahan dari pertanian menjadi non pertanian atau dengan istilah proses pendaratan, maka apabila lahan pertanian tersebut berada di daerah perkotaan dan bukan merupakan lahan basah (jalur kuning) maka proses konversi lahan dapat langsung di ajukan permohonan untuk didaftarkan. Mekanisme alih fungsi lahan terlebih dahulu dengan mendapatkan Surat Rekomendasi dari Kantor Bappeda, rekomendasi dari Dinas Perkimatru dengan dikeluarkannya *site plan* atau gambar rancangan bangunan yang di tandatangani Kepala Dinas tersebut. Selanjutnya harus mendapatkan Rekomendasi dari Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Surat Perubahan Teknis Pertanahan dari BPN dan terakhir Surat Keputusan dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang kemudian Surat Keputusan (SK) tersebut di daftarkan kembali untuk dicatatkan di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Tegal.

Namun apabila lahan tersebut merupakan lahan basah atau berada di Jalur hijau maka harus mendapatkan ijin peruntukan lahan terlebih dahulu dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Tegal.

Untuk mendapatkan Surat Ijin peruntukan Lahan dari BAPPEDA pun tidaklah mudah, karena kita harus membawa dan menunjukkan kelengkapan administratif serta bukti otentik keadaan di lahan yang akan dikonversi tersebut. Tapi prakteknya jika tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan, untuk lahan tersebut akan sulit di ubah statusnya.

Di Kabupaten Tegal tercatat memiliki luas lahan pertanian pada tahun 2018 seluas  $\pm$  48.500 Hektar<sup>8</sup>. Dan dari luas lahan pertanian tersebut setiap tahunnya menyusut. Setiap tahunnya sekitar 2 hektar lahan pertanian produktif di Kabupaten Tegal hilang, akibat terjadinya konversi lahan atau alih fungsi lahan pertanian. Pengalih fungsian lahan tersebut yang terbesar diakibatkan oleh pembangunan pemukiman atau kompleks perumahan oleh para pengembang atau pembuatan tanah kavling siap bangun, bahkan ada juga sebagian yang dipergunakan untuk industri pertambangan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Tegal kemudian mengeluarkan Peraturan Daerah nomor 10 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RT RW) Tahun 2012-2032, dimana dalam Perda tersebut bertujuan antara lain untuk mengurangi kegiatan konversi lahan yang ada di Kabupaten Tegal. Dalam Pasal 31 tertulis tentang kawasan lahan pertanian, lahan basah dan lahan kering. Jumlah lahan basah di Kabupaten Tegal seluas 35.946 hektar dan lahan kering seluas 6.630 hektar<sup>9</sup>.

Dari banyaknya para pengembang perumahan dan banyaknya pengusaha kavling siap bangun serta para industrialis yang memanfaatkan

---

<sup>8</sup>*Ibid.*

<sup>9</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 10 Tahun 2012-2032.

kekayaan di dalam lahan pertanian tersebut menjadikan luas lahan pertanian di Kabupaten Tegal semakin berkurang. Keuntungan yang banyak diperoleh oleh para pemilik lahan tersebut yang menjadikan mereka menjadikan lahan pertanian yang semestinya masih produktif memaksa untuk dijadikan lahan bisnis bagi mereka. Meski sudah ada peraturan yang diberlakukan namun masih saja mereka mencari celah hukumnya.

Dalam hal ini peran Pemerintah sangatlah diperlukan untuk menghambat adanya pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi permukiman. Oleh sebab itu, untuk melindungi keberadaan lahan pertanian produktif yang beralihfungsi menjadi kawasan permukiman yang tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan terhadap ketahanan dan kemandirian pangan, maka pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Seperti pada Pasal 3 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan:

- a. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan ;
- b. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan ;
- c. Mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan ;
- d. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani ;
- e. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat ;
- f. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat ;
- g. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak ;
- h. Mempertahankan keseimbangan ekologis, dan ;

i. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

Para pelaku Konversi lahan pertanian yang ada di Kabupaten Tegal, biasanya mereka terlebih dahulu datang ke kantor Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Mereka akan menanyakan keberadaan tanah yang akan dikonversi apakah dapat dilanjutkan atautkah tidak. Pelaku konversi akan meminta bantuan Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terutama kaitannya dengan Rekomendasi dari beberapa Instansi atau dinas terkait. Dinas atau Instansi terkait yang berhak mengeluarkan Surat Rekomendasi antara lain adalah Bappeda, Perkimtaru, Dinas Lingkungan Hidup, Pertanian dan Ketahanan Pangan, Badan Pertanahan Nasional, dan Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DMPTSP).

Fungsi dan peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (Tanah) dalam gerak pembangunan nasional yang semakin kompleks dewasa ini tentunya makin luas dan usaha yang dijalankan oleh segenap pihak makin banyak dan luas, hal ini tentunya tidak terlepas dari pelayanan dan produk hukum yang dihasilkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Dalam perkembangan hukum di Indonesia, sering terlihat dan terjadi perbedaan antara ketentuan yang berlaku dalam praktek dan apa yang ditentukan dalam teori. Terkadang hal-hal atau perkembangan yang baru belum dapat/belum mampu diikuti oleh perkembangan perangkat hukum di Indonesia, hal ini terlihat pada praktek notaris dan pejabat umum pembuat akta tanah (PPAT) dalam pembuatan akta-akta otentik.

Profesionalisme kerja seorang Notaris mensyaratkan adanya tiga watak kerja yaitu<sup>10</sup>:

1. Bahwa kerja itu merefleksikan adanya itikad untuk merealisasikan kebajikan yang dijunjung tinggi dalam masyarakat, yang oleh karena itu tidaklah kerja itu mementingkan atau mengharapkan imbalan upah materiil untuk para pelakunya, melainkan tegaknya kehormatan diri;
2. Bahwa kerja itu dikerjakan berdasarkan kemahiran teknis yang bermutu tinggi, yang karena itu amat mensyaratkan adanya pendidikan dan pelatihan yang berlangsung bertahun-tahun secara eksklusif dan berat;
3. Bahwa kualitas teknis dan moral yang amat disyaratkan dalam kerja-kerja pemberian jasa profesi ini dalam pelaksanaannya harus menundukkan diri pada kontrol sesama warga terorganisasi, berdasarkan kode etik yang dikembangkan dan disepakati bersama di dalam organisasi tersebut yang pelanggarannya akan konsekuensi dibawanya pelanggar ke hadapan dewan kehormatan.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) seyogyanya memberikan jawaban sebagaimana mestinya, memberitahu bagaimana runtutan dan tata cara yang harus dilaksanakan dalam proses alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian. Memberitahu akan keberadaan peraturan perundang-undangan yang diberlakukan di Kabupaten Tegal terkait dengan proses alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian. Memberikan penyuluhan hukum dan aturan hukum yang ada di Kabupaten Tegal. Hal tersebut supaya

---

<sup>10</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, 2001, *Profesi Profesionalisme dan Etika Profesi*, Media Notariat, Jakarta, hal. 32.

para pelaku akan mendapatkan kejelasan hukum serta kejelasan tata cara bagaimana mereka akan mengalih fungsikan lahan pertaniannya. Melihat realitas kasus yang akan diteliti dan penjelasan materi dari literatur yang ada di atas, penulis tertarik untuk membuat tesis dengan mengambil judul: **"PERAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) DALAM PENDAFTARAN ALIH FUNGSI HAK ATAS TANAH PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN UNTUK RUMAH TINGGAL DI KABUPATEN TEGAL (Studi Sertipikat Hak Milik Nomor 998/Pakembaran)".**

## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang di atas, maka penulis mengajukan permasalahan yang menjadi pokok kajian dari penelitian ini berkaitan dengan Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian menjadi non pertanian untuk rumah tinggal di Kabupaten Tegal adalah sebagai berikut:

1. Apa Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Pendaftaran Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Untuk Rumah Tinggal Di Kabupaten Tegal.?
2. Bagaimana Prosedur Dalam Pendaftaran Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Untuk Rumah Tinggal Di Kabupaten Tegal.?
3. Apakah Hambatan Dan Solusi dari Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Untuk Rumah Tinggal di Kabupaten Tegal.?

### **C. Tujuan Penelitian**

Pada dasarnya tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peranan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam kebijakan Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Untuk Rumah Tinggal Atas Sertipikat Hak Milik Nomor 998/Pakembaran Di Kabupaten Tegal;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Prosedur Dalam Pendaftaran Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Untuk Rumah Tinggal Di Kabupaten Tegal ;
3. Untuk mengetahui dan menganalisis Hambatan Dan Solusi dari Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Untuk Rumah Tinggal di Kabupaten Tegal

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan yang bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan di dalamnya.

#### **1. Manfaat Teoretis**

Secara teoretis kajian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum khususnya - yang menyangkut tentang hukum agraria dan kenotariatan.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi para Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah dan juga para praktisi yang terlibat langsung dalam konversi lahan pertanian.
- b. Sebagai bahan masukan untuk para pembuat Undang-undang dalam hal ini para anggota legislatif tentang kondisi masyarakat yang sesungguhnya dan kondisi lahan yang ada supaya tidak terus-terusan melakukan konversi lahan.
- c. Memberi masukan kepada para petugas pelayanan terkait baik dari Pihak Badan Pertanahan maupun Pihak Pemerintah Daerah supaya lebih selektif dan lebih hati-hati dalam mengeluarkan Ijin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian menjadi Non Pertanian.
- d. Memberikan informasi kepada masyarakat tentang prosedur pengalih fungsian lahan pertanian menjadi non pertanian.

## **E. Kerangka Konseptual Dan Kerangka Teori**

### **1 Kerangka Konseptual**

- a. Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian

Alih fungsi Hak Atas Tanah pertanian menjadi non pertanian memerlukan prosedur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Belum semua masyarakat mengetahui tentang prosedur dalam alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.

Untuk itu masyarakat biasanya menyerahkan kepengurusan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.

Dalam hal perubahan Hak Atas tanah pertanian menjadi non pertanian untuk rumah tinggal sendiri masyarakat belum banyak yang mengetahui tentang tata cara pendaftarannya apalagi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga banyak masyarakat yang mempunyai Hak Atas Tanah khususnya Tanah pertanian yang didapat berdasarkan warisan dari orang tuanya tidak mengetahuiakan merubah status tanahnya. Di masyarakat, jika sudah dapat tanah warisan pada umumnya akan segera membangun, bukannya malah melakukan proses perubahan status tanah sesuai dengan tata tertib administrasi pertanahan. Dalam hal membangun sebuah rumah, masyarakat pada umumnya akan sanggup dan bisa membangun, akan tetapi dalam hal status tanahnya masih sesuai dengan apa yang tercantum dalam Sertifikatnya dikarenakan enggan melakukan pendaftaran perubahan status tanahnya, dikarenakan prosesnya rumit.

Dalam hal ini peran seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk mengurus alih fungsi hakatas tanah pertanian menjadi non pertanian kepada masyarakat yaitu melakukan pengurusan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memberikan bantuan hukum berupa memberikan penjelasan mengenai prosedur dan tata cara alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.

Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam memberikan bantuan pengurusan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian merupakan implementasi ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pernerintah Nomor 24 Tahun 2016 perubahan Atas Peraturan Pemenintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pada ketentuan Pasal tersebut disebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dapat merangkap jabatan sebagai Notaris. Dalam pengurusan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berpedoman pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi, dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

b. Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian

Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian dengan dalih untuk kepentingan umum, kadang mencederai masyarakat, karena pemanfaatan tanah yang dialih fungsikan tidak sesuai rencana semula, bahkan cenderung melahirkan kesengsaraan masyarakat bekas pemegang hak, tidak jarang dengan dalih untuk kepentingan umum, tanah masyarakat digunakan untuk kebutuhan pembangunan pusat perbelanjaan (*mall*) yang hanya akan dimanfaatkan oleh segelintir golongan saja. Demikian pula tidak jarang pengambil-alihan lahan akan menyisakan permasalahan hukum. Gunadarma menyatakan

bahwa problematika berkaitan dengan pengadaan tanah tidak hanya masalah yuridis semata akan tetapi berkembang menjadi masalah kultural dan ekonomi, politik<sup>11</sup>.

Demikian pula pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berasal dari lahan pertanian dapat berdampak pada sosio kultural dan ekonomi. Ancaman terhadap terganggunya ketahanan pangan akibat dari maraknya konversi sangat signifikan. Banyak daerah yang sebelumnya merupakan wilayah swasembada beras saat ini telah menjadi daerah yang mengimpor beras dari daerah-daerah lainnya. Ancaman terhadap ketahanan pangan ini tidak saja menyebabkan berkurangnya produksi beras tapi juga akan mengganggu terhadap stabilitas ekonomi, sosial, politik dan perkembangan penduduk secara umum<sup>12</sup>.

Mengingat Alih Fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian mempunyai dampak yang cukup luas maka pelaksanaannya harus memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya di Kabupaten Tegal. Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian harus memperhatikan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012-2032 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tegal Tahun 2012-2032. Pada Pasal 3 Peraturan Daerah

---

<sup>11</sup> Guna Negara, 2012, *Rakyat dan Negara dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Tata Nusa, Jakarta, hal. 5;

<sup>12</sup> Nana Apriyana, 2011, *Kebijakan Konversi Lahan Pertanian dalam Rangka Mempertahankan Ketahanan Pangan*, Studi Kasus di Pulau Jawa, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Bappenas, Jakarta, hal. 5.

disebutkan bahwa pengendalian kawasan pertanian pangan berkelanjutan secara ketat.

Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (3) Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Wilayah Kabupaten Tegal Tahun 2012-2033 disebutkan bahwa pengendalian kawasan pertanian pangan berkelanjutan secara ketat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c dengan strategi meliputi:

- b. mempertahankan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- c. mengembangkan sawah baru pada kawasan potensial, dan ;
- d. memberikan insentif dan disinsentif pada lahan yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Tegal dilakukan pengendalian agar tidak mengakibatkan terganggunya fungsi lahan pertanian sebagai pendukung ketahanan pangan. Menurut Pasal 53 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tegal Tahun 2012-2023 bahwa pengendalian pemanfaatan ruang diselenggarakan melalui:

- a. ketentuan umum peraturan zonasi;
- b. ketentuan perizinan ;
- c. ketentuan pemberian insentif dan disinsentif, dan ;
- d. arahan sanksi.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 10 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tegal

tahun 2012- 2032 bahwa lahan pertanian yang dipergunakan sebagai pemukiman haruslah memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Peraturan Daerah tersebut. Demikian pula alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Tegal yang akan dipergunakan untuk industri Permohonan pengajuan untuk industri dengan jenis usaha yang jelas sertatempat kegiatan industri yang juga sudah ditentukan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah. Perubahan lahan pertanian yang digunakan untuk kegiatan industri maupun pemukiman apabila berada pada lahan pertanian subur maka sudah pasti Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal tentunya akan susah atau bahkan tidak akan memberikan izin atas perubahan alih fungsi lahan tersebut.

## **2. Kerangka Teoretis**

Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian tidak dapat dilakukan secara sembarangan namun harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian harus mempunyai kepastian hukum sesuai dengan kebijakan dan kewenangan pemerintah. Berkaitan dengan hal tersebut maka penulisan tesis ini digunakan teori kepastian hukum dan teori kewenangan.

### **a. Teori Kepastian Hukum**

Tujuan hukum yang mendekati *realistic* adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan

kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa "*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*" yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan<sup>13</sup>.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu<sup>14</sup>.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari

---

<sup>13</sup>Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari, Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hal. 59

<sup>14</sup>Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.23 ;

aturan-aturan hukum membuktikan, bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadaan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian<sup>15</sup>.

Teori kepastian hukum sesuai dengan kajian permasalahan dalam obyek penelitian. Ketentuan mengenai alih fungsi hakatas tanah pertanian menjadi non pertanian untuk rumah tinggal didasarkan pada peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Undang-Undang nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Daerah nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah dan Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 10 Tahun 2012-2032 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tegal.

#### **b. Teori Kewenangan**

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto, mengemukakan tiga

---

<sup>15</sup>Achmad Ali, 2009, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, hal. 82-83;

macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi<sup>16</sup>:

- a. Atribusi;
- b. Delegasi; dan
- c. Mandat.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat Undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan di antaranya:

- 1) Yang berkedudukan sebagai *original legislator* di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah melahirkan peraturan daerah;
- 2) Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara (TUN) tertentu;

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk

---

<sup>16</sup>Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.104.

selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru, maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat<sup>17</sup>.

Apabila dikaitkan dengan teori kewenangan maka kewenangan yang dimiliki pemerintah dalam alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian merupakan kewenangan di bidang perizinan maupun tata ruang. Kewenangan tersebut wilayah merupakan pendelegasian kewenangan pemerintah pusat sebagai pemegang mandat negara dalam bidang pertanahan kepada pemerintah daerah.

### **c. Teori Keadilan**

Pada alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian kadang masyarakat kurang mendapat keadilan. Di satu sisi masyarakat membutuhkan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian untuk digunakan usaha lain yang lebih menjanjikan memberikan kesejahteraan namun di sisi lain ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk dapat dilakukannya alih fungsi lahan. Selain itu kadang masyarakat kurang mendapatkan hak-haknya dalam alih fungsi lahan

---

<sup>17</sup>*Ibid.*

pertanian menjadi non pertanian, seperti penerbitan sertipikat alih fungsi lahan yang lama.

Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak, kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan, dan kemakmuran. Tokoh yang terkenal dalam teori keadilan ini antara lain adalah Aristoteles yang dibagi menjadi lima, yaitu keadilan komutatif, distributif, kodrat alam, konvensional dan keadilan perbaikan. Selain tokoh tersebut ada juga teori keadilan menurut Plato dan Thomas Hobbes<sup>18</sup>.

Menurut teorinya, Aristoteles mengemukakan lima jenis perbuatan yang dapat digolongkan adil. Kelima jenis keadilan yang dikemukakan oleh Aristoteles itu adalah Keadilan Komutatif adalah dimana perlakuan terhadap seseorang dengan tidak melihat jasa-jasa yang telah diberikannya.

Keadilan Distributif adalah perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan jasa-jasa yang telah diberikannya. Keadilan kodrat alam dimana memberi sesuatu sesuai dengan yang diberikan oleh orang lain kepada kita. Keadilan Konvensional adalah kondisi jika seorang warga negara telah menaati segala peraturan perundang-undangan yang telah di keluarkan. Dan terakhir keadilan perbaikan perbuatan adil menurut perbaikan adalah jika seseorang telah berusaha memulihkan nama baik

---

<sup>18</sup> Pusat Informasi, 2019, *Teori keadilan menurut Aristoteles Plato Thomas hobbes*, <http://pusatinformasi212.blogspot.co.id/2019/04/teori-keadilan-menurut-aristoteles-piatio-thomas-hobbes.html>, diakses 4 Maret 2019 :

orang lain yang telah tercemar. Misalnya, orang yang tidak bersalah maka nama baiknya harus direhabilitasi<sup>19</sup>.

Keadilan merupakan alat pemersatu tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Untuk itu hukum diciptakan agar supaya tiap individu anggota masyarakat serta penyelenggara negara melaksanakan tindakan yang dibutuhkan guna menjaga hubungan sosial dan tercapainya tujuan kehidupan bermasyarakat secara bersama atau sebaliknya supaya tidak melakukan tindakan yang bisa merusak suatu tatanan keadilan. Apabila tindakan yang diperintahkan tidak dapat dilakukan atau dilanggar, menyebabkan tatanan sosial menjadi terganggu tercederainya keadilan. Guna mengembalikan suatu ketertiban kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran hukum tentu akan mendapatkan sanksi hukum sebagaimana sesuai dengan tingkat pelanggarannya<sup>20</sup>.

Keadilan merupakan pijakan moral hukum dan juga sebagai tolok ukur terhadap sistem hukum positif. Keadilan merupakan pangkal dari hukum positif dan konstitutif. Sedangkan konstitutif, disebabkan keadilan merupakan unsur yang mutlak bagi hukum sebagai hukum.

Tanpa keadilan, kebijakan dan atau aturan-aturan tidak pantas sebagai

---

<sup>19</sup>*Ibid.*

<sup>20</sup>Moh- Mahfud MD, *Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintah Yang Baik*, Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" yang diselenggarakan oleh DPP partai HANURA Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

<sup>21</sup>LBH Perjuangan, 2019, *Penegakan Hukum Yang Menjamin Keadilan, Kepastian Hukum dan Kemanfaat (Studi Kasus : Kasus Mbah Minah)* <http://lbhperjuangan.blogspot.com/2019/10/penegakan-hukum-yang-menjamin-keadilan-html>, diakses 4 Maret 2019.

hukum. Jika, dalam penegakan hukum condong pada nilai kepastian hukum atau berasal dari aspek peraturannya, maka sebagai suatu nilai hukum telah menggeser nilai -nilai keadilan dan nilai kegunaan / kemanfaatan. Hal ini disebabkan, pada kepastian hukum yang paling penting yakni peraturannya itu sendiri sesuai terhadap apa yang dirumuskan. Demikian pula ketika nilai kemanfaatan/kegunaan yang lebih dikedepankan, maka nilai kemanfaatan / kegunaan akan menggeser nilai kepastian hukum atau nilai keadilan karena yang terpenting bagi nilai kemanfaatan kegunaan merupakan suatu fakta apakah hukum bermanfaat/berguna bagi masyarakat. Hal ini berlaku juga saat ketika yang mendapat perhatian hanya nilai keadilan, maka berdampak pada tergesernya nilai kepastian hukum dan kemanfaatan. Hal ini berimplikasi dalam penegakkan hukum Wajib ada keseimbangan antara ketiga nilai tersebut<sup>21</sup>.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam perkembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>Soerjono Sukamto & Sri Mamuji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.1 ;

Oleh karena penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang ditetapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya, dan hal ini tidaklah selalu berarti metodologi yang dipergunakan berbagai ilmu pengetahuan pasti berbeda secara utuh. Berdasarkan hal-hal tersebut diatas metodologi penelitian hukum juga mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, oleh karena ilmu hukum dapat di bedakan dari ilmu-ilmu lainnya.

Penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang terencana, dilakukan dengan metode ilmiah, bertujuan untuk mendapatkan data baru guna membuktikan kebenaran ataupun ketidak-benaran dari suatu gejala atau hipotesa yang ada<sup>23</sup>. Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu yang mempunyai langkah-langkah sistematis.

Metodologi pada hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisis, dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya<sup>24</sup>. Ada dua cara pendekatan untuk memperoleh kebenaran yaitu, pertama, pendekatan ilmiah yang menuntut dilakukannya cara-cara atau langkah-langkah tertentu dengan perurutan tertentu agar dapat dicapai pengetahuan yang benar. Kedua, pendekatan non-ilmiah yang dilakukan berdasarkan prasangka, akal sehat, intuisi, penemuan kebetulan, coba-coba dan pendapat otoritas atau pemikiran kritis<sup>25</sup>. Secara khusus menurut jenis, sifat, dan tujuannya suatu penelitian hukum dibedakan

---

<sup>23</sup> Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.1 ;

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum UI*, Press, Jakarta. hal. 6.

<sup>25</sup> Sumadi Suryabrata, 1998, *Metodologi Penelitian* Raja, Grafindo, Jakarta, hal. 3.

menjadi 2 (dua) yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.

#### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode pendekatan yuridis empiris atau *Sosio Legal Research*. Sehubungan dengan metode penelitian yang digunakan tersebut Penulis melakukan dengan cara meneliti perundang-undangan, peraturan-peraturan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka yang kemudian dikaitkan dengan keadaan yang sebenarnya, serta dengan masalah-masalah yang ditemukan terkait dengan lahan pertanian menjadi non pertanian saat di lapangan dengan alih fungsi lahan di Kabupaten Tegal.

#### 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang penulis gunakan adalah spesifikasi penelitian deskriptif analisis, yaitu suatu penelitian yang berusaha menggambarkan masalah hukum, sistem hukum, dan mengkajinya atau menganalisis sesuai dengan kebutuhan penelitian tersebut<sup>26</sup>.

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian<sup>27</sup>. Situasi-situasi atau kejadian-kejadian yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu tentang alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Tegal.

---

<sup>26</sup> Joko Subagyo, 1997, *Metode Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 87 ;

<sup>27</sup> Soejono; H. Abdurrahman, 1997, *Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 21 ;

### 3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini data yang digunakan berupa:

- a. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat baik yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan lainnya<sup>28</sup>. Data primer dalam penelitian ini, yaitu hasil wawancara tentang alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Tegal.
- b. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari kepustakaan. Data ini biasanya digunakan untuk melengkapi data primer, mengingat data primer dapat dikatakan sebagai data praktek yang ada secara langsung dalam praktek di lapangan atau ada di lapangan karena penerapan suatu teori<sup>29</sup>. Data sekunder penelitian ini terdiri dari:
  - 1) Bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang mengikat<sup>30</sup>.  
Bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain :
    - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
    - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ;
    - c) Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria ;
    - d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi ;

---

<sup>28</sup> Joko Subagyo, 1997, *Metode Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 87.

<sup>29</sup> *Ibid*, hal.88 ;

<sup>30</sup> *Ibid*, hal. 11.

- e) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kewenangan Pertanahan Kepada Pemerintah Kota/Kabupaten ;
  - f) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ;
  - g) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ;
  - h) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional ;
  - i) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Kawasan Industri ;
  - j) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ;
  - k) Peraturan Daerah nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah, dan
  - l) Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 10 Tahun 2012-2032 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tegal.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang mengandung norma-norma hukum<sup>31</sup>. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa literatur ataupun buku-buku tentang ilmu hukum pada umumnya, hukum pertanahan, hukum kenotariatan khususnya, hasil seminar, hasil penelitian, skripsi, tesis dan disertasi.

---

<sup>31</sup>*Ibid*, hal.109 ;

3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang dapat mendukung bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum tersier dalam penelitian ini, yaitu berupa kamus hukum, kamus bahasa Indonesia dan Ensiklopedia.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan bagian yang amat penting dalam sebuah penelitian karena dengan adanya data inilah akan diperoleh hasil penelitian sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan. Berdasarkan jenis dan sumber data maka pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan sebagai berikut:

##### a. Kepustakaan

Studi / kajian pustaka (bahan pustaka), yaitu merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan melalui penelaahan kepustakaan. Penelaahan kepustakaan dimaksudkan untuk mendapatkan informasi secara lengkap serta untuk menentukan tindakan yang akan diambil sebagai langkah penting dalam kegiatan "ilmiah"<sup>32</sup>. Pengumpulan data kepustakaan juga dilakukan melalui studi dokumentasi yaitu studi terhadap data-data berupa dokumen yaitu hasil putusan hakim sesuai dengan pokok permasalahan dalam obyek penelitian.

---

<sup>32</sup>*Ibid*, hal.17 ;

b. Observasi

Pengumpulan data melalui observasi yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan terhadap obyek penelitian pada penelitian ini dilakukan observasi langsung di obyek penelitian yaitu di Kantor Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal, Kantor Dinas Bappeda, Kantor Dinas Perkimtaru, Kantor Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan serta Kantor Perizinan Terpadu Kabupaten Tegal.

c. Wawancara

Wawancara adalah suatu kegiatan dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengungkapkan pertanyaan-pertanyaan pada para responden<sup>33</sup>. Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini berupa wawancara bebas terpimpin, yaitu wawancara yang dilakukan dengan berpedoman pada pokok-pokok pertanyaan yang telah disiapkan terlebih dahulu sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam suasana yang bebas.

Pengambilan sampel penelitian dilakukan teknik *purposive sampling*, yaitu pengambilan sampel sesuai dengan karakteristik penelitian. Karakteristik yang dimaksud yaitu narasumber yang mempunyai korelasi, kompetensi dan kapabilitas terhadap pokok permasalahan dalam penelitian yaitu:

---

<sup>33</sup>*Ibid*, hal.39 ;

- 1) Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kabupaten Tegal yaitu Ibu PRASETYANINGSIH, SH ;
- 2) DPRD Kabupaten Tegal, pada Komisi III DPRD Kabupaten Tegal yaitu Bapak M. KHUZAENI, SE.,SH ;
- 3) Pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Tegal, pada Seksi Ijin Pemanfaatan Penggunaan Tanah Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Tegal yaitu Bapak SURIPTO ;
- 4) Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal ;
- 5) Pejabat Dinas Perizinan Terpadu Satu Pintu ;
- 6) Pejabat Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan ;
- 7) Masyarakat (responden) selaku Pemilik lahan yang di alih fungsikan untuk rumah tinggal yaitu Bapak Sudarno ;

#### 5. Metode Analisis Data

Tujuan analisis di dalam penelitian adalah menyempitkan dan membatasi penemuan-penemuan hingga menjadi suatu data yang teratur, serta tersusun hingga lebih berarti. Proses analisis merupakan usaha untuk menemukan jawaban pertanyaan perihal rumusan-rumusan dan pelajaran-pelajaran atau hal-hal yang kita peroleh dari proyek penelitian<sup>34</sup>.

Metode analisis penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis yang kemudian dianalisis dan hasilnya dilaporkan secara deskriptif dalam

---

<sup>34</sup>Marzuki, 2000, *Metodologi Riset*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, hal. 87.

bentuk tesis. Pendekatan kualitatif sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis dan lisan, dan perilaku nyata. Yang diteliti dan dipelajari adalah Obyek penelitian yang utuh<sup>35</sup>.

#### 6. Metode Penyajian Data

Penyajian data merupakan tahap yang tidak kalah penting dalam suatu penelitian dibandingkan dengan tahap-tahap yang lain. Dengan penyajian data yang baik, maka hasil penelitian akan mudah dicerna dan dipahami oleh pembaca. Dalam penelitian ini metode penyajian data dilakukan dengan mengumpulkan data-data yang masuk selanjutnya memilih data-data yang mendukung penelitian.

Data yang masuk (*raw data*) perlu apakah terdapat kekeliruan-kekeliruan dalam pengisiannya barangkali ada yang tidak lengkap, palsu, tidak sesuai dan sebagainya, Dengandemikian diharapkan akan diperoleh data yang valid dan reliable, dan dapat dipertanggungjawabkan<sup>36</sup>.Data-data tersebut selanjutnya diolah dan disajikan dalam laporan secara uraian dalam bentuk tesis.

#### G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis yang akan dipergunakan oleh penulis yaitu sebagai berikut:

---

<sup>35</sup> Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 32 ;

<sup>36</sup>Marzuki, *op.cit*, hal.31.

Bab I Pendahuluan, menjelaskan mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual Dan Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, menerangkan tentang Tinjauan Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Tinjauan Tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah, Tinjauan Tentang Alih fungsi tanah Pertanian menjadi Non Pertanian Untuk Rumah Tinggal, Tinjauan Tentang Penataan Ruang (Zonanisasi Area Tanah), Tinjauan Tentang Perijinan.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yaitu membahas Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pendaftaran Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian menjadi Non Pertanian untuk Rumah Tinggal di Kabupaten Tegal, Prosedur Dalam Pendaftaran Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian menjadi Non Pertanian untuk Rumah Tinggal di Kabupaten Tegal serta Hambatan Dan Solusi Dalam Alih Fungsi Hak Atas Tanah Pertanian menjadi Non Pertanian untuk Rumah Tinggal di Kabupaten Tegal.

Bab IV Penutup, berisi Simpulan hasil penelitian, Saran-saran yang diperlukan dan Lampiran dari Penulis berdasarkan apa yang disampaikan dalam penulisan tesis ini.