



Tinjauan Yuridis Normatif Berbagai Peraturan Tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian di Indonesia

Suhadi dan Rofi Wahanisa ✉

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, Indonesia

Info Artikel

Sejarah Artikel:
Diterima Oktober 2010
Disetujui November 2010
Dipublikasikan Januari 2011

Keywords:
Agricultural Land;
Transfer Functions;
Legislation.

Abstrak

Alih fungsi lahan pertanian sebagian besar dipergunakan untuk pemukiman, penyediaan industri, jalan raya maupun fasilitas umum lainnya. Dimana semua peruntukan dari usaha alih fungsi lahan tersebut adalah disebabkan karena adanya pertumbuhan penduduk dan pembangunan ekonomi. Banyak peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang terkait dengan pemanfaatan lahan maupun upaya untuk mengendalikan konversi lahan pertanian, namun melihat apa fenomena perkembangan dari alih fungsi tanah / konversi lahan pertanian yang sudah sedemikian cepat, menunjukkan bahwa peraturan tersebut kurang efektif. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan alih fungsi pertanian di Indonesia; dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan kurang efektifnya peraturan-peraturan tersebut dalam memproteksi lahan pertanian. Hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa dari sisi regulasi peraturan perundang-undangan terkait dengan alih fungsi lahan pertanian sudah cukup komprehensif. Namun, keberadaannya dipandang kurang cukup efektif. Kurang efektifnya pelaksanaan peraturan tersebut nampak terlihat jelas pada masa-masa otonomi daerah, karena sangat dimungkinkan peraturan-peraturan yang umumnya diterbitkan oleh pemerintah pusat menjadi semakin kurang efektif, disebabkan adanya kemandirian pemerintah kabupaten/kota untuk dapat merumuskan kebijakan pembangunannya sendiri.

Abstract

Over the function of agricultural land mostly used for residential, industrial supply, highways and other public facilities, where all the allotment of land conversion effort is due to population growth and economic development. Many laws and policies related to land use or attempt to control the conversion of agricultural land, but look at what the phenomenon of transfer functions of land development / conversion of agricultural land that has been so rapid, suggesting that the regulation is less effective. This research is intended to identify and analyze the regulations related to agricultural land conversion. However, the regulations are not effective enough to protect the agricultural land conversion. Ineffective implementation of these rules seem obvious in times of regional autonomy, because it is very possible that general rules issued by the central government becomes increasingly less effective, due to the independence of district / city government to formulate its own development policy.

1. Pendahuluan

Tanah merupakan asset yang sangat berharga. Bagi sebuah bangsa, tanah memegang peranan penting yang mampu menunjang kedaulatan bangsa yang bersangkutan. Pengambilalihan tanah oleh bangsa lain akibat penjajahan serta banyaknya konflik pertanahan yang timbul di dalam negeri akan berdampak negatif bagi pertumbuhan ekonomi, sosial dan politik dari negara yang bersangkutan. Ketersediaan tanah yang terbatas jumlahnya tidak seimbang. Di awal pembentukan negara Indonesia, telah ada kesadaran bangsa bahwa kesejahteraan rakyat hanya dapat terwujud lewat campur tangan Pemerintah. Pembukaan dan pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945 menunjukkan bahwa cara mewujudkan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia adalah dengan menjadikan peran negara melalui penyelenggaranya sebagai pemberi arahan, pembuat kebijakan dan aturan berdasarkan Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara.

Hukum pertanahan Indonesia yang merupakan bagian dari hukum yang ada, pada prinsipnya berlandaskan pada konsep negara kesejahteraan. Hal ini tampak pada ketentuan Pasal 33 Ayat (1-4) UUD 1945 hasil amandemen keempat yang menyebutkan: Ayat 1: Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; Ayat 2: Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; Ayat 3: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat; Ayat 4: Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional.

Selain UUD 1945, konsep negara kesejahteraan juga tercermin dalam TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara yang menyebutkan bahwa visi pembangunan Indonesia adalah terwujudnya masyarakat yang damai, demokratis,

berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia. Masyarakat dikatakan sejahtera jika masyarakat tersebut telah mengalami peningkatan kualitas hidup yang layak dan bermartabat, dengan penekanan utama pada terpenuhinya kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan dan lapangan kerja.⁵ Keberadaan konsep negara kesejahteraan yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 dan TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 menunjukkan bahwa kedua perundang-undangan itu berfungsi sebagai konstitusi hukum, politik dan ekonomi. Sebagai peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari UUD 1945 dan TAP MPR namun lebih spesifik mengatur tentang tanah, UUPA mengejawantahkan tujuan/misi yang terkandung di dalam kedua peraturan perundang-undangan di atasnya tersebut dengan menetapkan sejumlah aturan mengenai prinsip dasar penguasaan tanah beserta struktur hak-haknya. Sebagai contoh, Pasal 7 UUPA yang memuat larangan penguasaan tanah yang melampaui batas, Pasal 10 UUPA yang mewajibkan pemilik tanah pertanian untuk mengerjakan sendiri tanah garapannya secara aktif guna mencegah terjadinya pemerasan, Pasal 17 UUPA yang mengatur luas minimum dan maksimum kepemilikan tanah oleh satu keluarga atau badan hukum guna menciptakan pemerataan penguasaan tanah, dan sebagainya.

Peranan pembangunan dalam masa-masa sekarang ini, sangatlah dirasakan adanya peningkatan kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai macam aspek dalam menumbuhkan pembangunan yang merata bagi lapisan masyarakat, terutama pembangunan dibidang fisik baik desa maupun kota. Tanah sebagai modal dasar pembangunan memegang peranan yang sangat penting untuk melaksanakan kegiatan pembangunan, seperti mendirikan gedung sekolah, pelebaran jalan dan lain sebagainya. Akan tetapi banyaknya tanah yang tersedia untuk keperluan pembangunan sangatlah terbatas (Mudjiono, 2007)

Adapun faktor yang melatarbelakangi penulis mengangkat judul di atas, berawal dari seringnya muncul sengketa mengenai ta-

nah diantara kelompok-kelompok yang ada di masyarakat yang sangat mengharapkan suatu keadilan. Adapun ukuran keadilan itu subyektif dan relatif. Subyektif, karena ditentukan oleh manusia (hakim) yang mempunyai wewenang untuk memutuskan, namun tidak mungkin memiliki kesempurnaan yang absolut. Relatif, karena bagi seseorang dirasa sudah adil, tetapi bagi orang lain dirasa sama sekali tidak adil. Oleh karena itu dalam setiap kegiatan pembangunan tidak saja menjadi tanggung jawab pemerintah, akan tetapi juga dibutuhkan peran aktif dari pihak swasta dan masyarakat pada umumnya. Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah bagi pemerintah maupun perusahaan swasta, kecil sekali kemungkinannya menggunakan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara dikarenakan persediaan tanahnya yang terbatas. Sebagai solusinya adalah menggunakan tanah-tanah hak rakyat dengan memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah. Sebagaimana ditentukan dalam undang-undang pokok agraria (UUPA) pada pasal 6 telah disebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Munif 2011).

Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanah itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi sehingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubungan dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula

dari setiap badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Pranata hukum yang mengatur pengambilan tanah-tanah penduduk untuk keperluan pembangunan, dilakukan dengan melalui: 1. Pengadaan tanah. Pengadaan tanah ialah setiap kegiatan yang mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut; 2. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan adalah kegiatan melepaskan hubungan antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Pengadaan tanah erat sekali hubungannya dengan pembebasan atau pelepasan hak atas tanah yang diperlukan baik untuk kepentingan umum maupun untuk kepentingan swasta, yang sering kali menimbulkan persoalan dalam masyarakat. Hal ini disebabkan karena adanya berbagai kepentingan yang saling bertentangan antara yang satu dengan yang lainnya. Lahan / tanah merupakan sumber alam yang memiliki nilai sangat penting. Hal ini ditinjau dari sisi sifat maupun sisi faktanya. Menilik pendapat dari Soerojo Wignjodipoero (1997:180) bahwa, *Pertama*, karena *sifat tanah* yang tetap, tidak berubah, sehingga tanah mempunyai nilai investasi yang cukup menjanjikan bagi sebagian besar masyarakat pada umumnya. Hal inilah yang menyebabkan adanya kecenderungan harga / nilai jual tanah yang terus meningkat. *Kedua*, karena faktanya, yaitu bahwa tanah merupakan tempat tinggal persekutuan / masyarakat hukum adat, tanah sebagai tempat kehidupan dan penghidupan, tanah sebagai tempat penguburan warga persekutuan, dan tanah juga sebagai tempat perlindungan.

Begitu tingginya nilai tanah, di dalam UUD 1945 salah satu pasal, yaitu pasal 33 telah jelas dinyatakan bahwa, "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat...". Penguasaan hak atas tanah pun diakui secara nyata dalam UUPA, peraturan yang mengatur secara

khusus mengenai bidang ke-agrariaan. Lahan yang merupakan kekayaan alam memiliki fungsi yang sangat luas dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan manusia. Terlebih dari segi ekonomi, dimana lahan tetap menjadi komoditas utama dari berbagai kegiatan produksi baik itu komoditas pertanian maupun komoditas non pertanian. Oleh karena itu karena sifat tanah yang seperti demikian, sangat dimungkinkan perkembangan kebutuhan lahan akan semakin terus bertambah seiring dengan permintaan akan lahan.

Isu yang berkembang saat ini untuk kemudian banyak dijadikan bahan kajian di bidang pertanahan adalah, isu yang berkaitan erat dengan konversi / alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian. Alih fungsi tanah pertanian / konversi lahan pertanian sangat tidak menguntungkan khususnya di sektor pertanian, berkaitan dengan produktivitas hasil pertanian. Konversi/alih fungsi lahan pertanian mempunyai kecenderungan yang meningkat seiring dengan semakin tumbuh dan berkembangnya sektor perekonomian dan pertambahan penduduk.

Dalam kenyataan bahwa sebagian besar alih fungsi lahan pertanian adalah dipergunakan untuk pemukiman, penyediaan industri, jalan raya maupun fasilitas umum lainnya. Dimana semua peruntukan dari usaha alih fungsi lahan tersebut disebabkan adanya pertumbuhan penduduk / *natalitas*, perkembangan dan pertumbuhan pembangunan ekonomi.

Apabila hal ini terus saja berlangsung dampak serta resiko kerawanan pangan / kelangkaan pangan suatu hal yang sangat mungkin terjadi. Sebenarnya telah banyak peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang terkait dengan pemanfaatan lahan maupun upaya untuk mengendalikan konversi lahan pertanian, namun melihat apa fenomena perkembangan dari alih fungsi tanah / konversi lahan pertanian yang sudah sedemikian cepat, menunjukkan bahwa peraturan tersebut kurang efektif.

Kekurangan efektifan pelaksanaan peraturan tersebut nampak terlihat jelas pada masa-masa otonomi daerah, karena sangat dimungkinkan peraturan-peraturan yang umumnya diterbitkan oleh pemerintah pusat

menjadi semakin kurang efektif, disebabkan adanya kemandirian pemerintah kabupaten / kota untuk dapat merumuskan kebijakan pembangunannya sendiri (Joni, 2007)

2. Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap kenyataan sampai sejauh manakah suatu perundang-undangan itu serasi secara vertikal atau serasi secara horizontal, apabila perundang-undangan tersebut adalah sederajat dan termasuk bidang yang sama (Soemitro, 1990:26-27). Metode pendekatan yuridis normatif yaitu dengan mengkaji/menganalisis data sekunder berupa bahan-bahan hukum, terutama bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Peraturan Perundang-Undangan Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian yang semakin marak dan berkembang menjadi bentuk yang lain, seperti pemukiman, perindustrian, dan bentuk usaha lain diluar pertanian selaras dengan teori Lahan yang dikemukakan oleh Von Thunen. Teori Lahan oleh Von Thunen masih ada yang relevan dengan kondisi saat ini dan ada juga yang sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini (untuk kasus-kasus tertentu).

Teori Von Thunen yang masih relevan dengan kondisi sekarang contohnya adalah Kelangkaan persediaan sumber daya lahan di daerah perkotaan memicu berlakunya hukum ekonomi *supply and demand* semakin langka barang di satu pihak semakin meningkat permintaan di pihak lain akibatnya harga melambung. Demikian yang terjadi terhadap lahan yang ada di daerah perkotaan, dimana nilai sewa atau beli lahan yang letaknya dipusat kegiatan, semakin dekat ke pusat semakin tinggi nilai sewa atau beli lahan tersebut. Kelangkaan lahan di kota-kota besar seperti untuk pertokoan misalnya, banyak sekali toko - toko yang terletak di pusat kota biaya sewa atau beli tanahnya lebih mahal dari biaya sewa atau beli rumah yang jauh dari pusat perkotaan, bahkan harganya selalau naik,

mengikuti perkembangan yang terjadi dari tahun ketahunnya. Ini mengindikasikan bahwa teori Von Thunen tentang alokasi lahan untuk kegiatan pertanian juga berlaku di daerah perkotaan. Selain itu teori Von Thunen juga masih berlaku untuk wilayah pertanian yang jauh dari kota dimana akses prasarana jalan yang kurang mendukung dan pasar masih bersifat tradisional. Ini banyak terjadi di wilayah perdesaan daerah Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi dimana wilayah pertanian sangat terisolir sehingga teori sewa lokasi Von Thunen ini masih sangat relevan.

Teori Von Thunen kurang relevan lagi dengan kondisi sekarang. Berikut adalah Teori Model Von Thunen: Johann Heinrich Von Thunen adalah orang yang pertama kali mengemukakan teori ekonomi lokasi modern. Lahir pada tanggal 24 Juni 1783, Von Thunen mengenyam pendidikan di Gottingen dan sebagian besar menghabiskan waktu hidupnya mengelola daerah pinggir di Tellow. Pada volume pertama risalatnya, *The Isolated State* (1826), Von Thunen menjabarkan mengenai ekonomi keruangan (*spatial economics*), yang menghubungkan teori ini dengan teori sewa (*theory of rent*). Von Thunen adalah orang pertama yang membuat model analitik dasar dari hubungan antara pasar, produksi, dan jarak. Dalam menjelaskan teorinya ini, Von Thunen menggunakan tanah pertanian sebagai contoh kasusnya. Dia menggambarkan bahwa perbedaan ongkos transportasi tiap komoditas pertanian dari tempat produksi ke pasar terdekat mempengaruhi jenis penggunaan tanah yang ada di suatu daerah. Gambar model Von Thunen di atas dapat dibagi menjadi dua bagian. Pertama, menampilkan "*isolated area*" yang terdiri dari dataran yang "teratur", kedua adalah, kondisi yang "telah dimodifikasi" (terdapat sungai yang dapat dilayari). Semua penggunaan tanah pertanian memaksimalkan produktifitasnya masing-masing, dimana dalam kasus ini bergantung pada lokasi dari pasar (pusat kota).

Model tersebut, membandingkan hubungan antara biaya produksi, harga pasar dan biaya transportasi. Kewajiban petani adalah memaksimalkan keuntungan yang didapat dari harga pasar dikurang biaya transportasi dan biaya produksi. Aktivitas yang paling

produktif seperti berkebun dan produksi susu sapi, atau aktivitas yang memiliki biaya transportasi tinggi seperti kayu bakar, lokasinya dekat dengan pasar. Model von Thunen mengenai tanah pertanian ini, dibuat sebelum era industrialisasi, yang memiliki asumsi dasar sebagai berikut: Kota terletak di tengah antara "daerah terisolasi" (*isolated state*). *Isolated State* dikelilingi oleh hutan belantara.

Tanahnya datar. Tidak terdapat sungai dan pegunungan. Kualitas tanah dan iklim tetap. Petani di daerah yang terisolasi ini membawa barangnya ke pasar lewat darat dengan menggunakan gerobak, langsung menuju ke pusat kota. Tidak terdapat jalan penghubung, petani mencari untung sebesar-besarnya. Tentu saja hubungan di atas sangat sulit diterapkan pada keadaan saat ini, dimana prasarana transportasi sudah begitu maju, alat transportasi sebagai alat angkut hasil pertanian juga banyak dan murah. Penggunaan teknologi modern dalam bidang pertanian menyebabkan teori Von Thunen ini sudah kurang relevan dengan kondisi saat ini. Tetapi bagaimanapun kita harus mengakui bahwa terdapat hubungan yang kuat antara sistem transportasi dengan pola penggunaan tanah pertanian regional.

Selain itu ada beberapa kelemahan teori Von Thunen yaitu: Merupakan model keseimbangan yang sifatnya parsial, tidak memuat interelasi antara variabel yang telah di khususkan, perhitungan akan susah dilakukan bila terjadi perubahan di masa mendatang; Tidak memperhatikan faktor non ekonomis yang mempengaruhi produksi; Tidak memperhitungkan perbedaan luas perusahaan pertanian atau luas pasaran yang tak menghasilkan ekonomi berskala produksi atau pasaran yang bersangkutan sehingga dapat merusak zona tata guna lahan. Kelemahan teori Von Thunen terletak pada: Keterkaitannya pada waktu; Keterkaitannya pada wilayah karena; Kemajuan di bidang transportasi telah menghemat banyak waktu dan uang (mengurangi resiko busuk komoditi). Adanya berbagai bentuk pengawetan, memungkinkan pengiriman jarak jauh tanpa resiko busuk. Negara industri mampu membentuk kelompok produksi sehingga tidak terpengaruh pada kota. Antara produksi dan

Tabel 1. Inventarisasi Peraturan perundangan yang terkait dengan alih fungsi tanah pertanian yang bersifat Nasional

No.	Peraturan/ Perundangan	Garis besar isi, khususnya yg terkait dengan alih guna lahan pertanian
1	Undang-undang No. 5 tahun 1960	Undang-undang Pokok Agraria
2	Undang-undang No. 56 Prp Tahun 1960 yang merupakan undang-undang landreform di Indonesia. Dalam Undang-undang ini terdapat tiga soal yang diaturnya, yaitu (Budi Harsono, 197: 335)	a. penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian; b. penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil; c. soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan. Meski dalam pasal 17 mengatur dan menunjuk pada semua macam tanah, namun dalam Undang-undang No. 56 tersebut baru mengatur soal tanah pertanian saja. Maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya akan diatur tersendiri dengan suatu Peraturan Pemerintah.
3	Undang-undang no. 51 Prp.tahun 1960	Larangan Pemakaian Tanah tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya
4	UU No. 24 / 1992	Penyusunan RTRW harus mempertimbangkan budidaya Pangan / SIT Perubahan fungsi ruang kawasan pertanian menjadi kawasan pertambangan, pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya memerlukan kajian dan penilaian atas perubahan fungsi ruang tersebut secara lintas sektor, lintas daerah dan terpusat.
5	Undang-undang No. 23 tahun 1997	Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup
6	Undang-undang No. 26 tahun 2007	Penataan Ruang
7	Undang-undang No. 16 tahun 2007	Penatagunaan Tanah (LN. tahun 2004 No. 45)
8	Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974	Ketentuan-ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Persawahan
9	Keppres No. 53 / 1989	Pembangunan kawasan industri, tidak boleh konversi SIT / Tanah Pertanian Subur: Pembangunan kawasan industri tidak mengurangi areal tanah pertanian dan tidak dilakukan di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumberdaya alam dan warisan budaya.
10	Keppres No. 33/1990	Pelarangan Pemberian Ijin Perubahan Fungsi Lahan Basah dan Pengairan Beririgasi Bagi Pembangunan Kawasan Industri: Pemberian ijin pembebasan tanah untuk industri dilakukan dengan pertimbangan tidak akan mengurangi areal tanah pertanian dan tidak boleh di kawasan pertanian tanaman pangan lahan basah berupa sawah dengan pengairan irigasi serta lahan yang dicadangkan untuk usaha tani irigasi.
11	Peraturan KBPN No. 2/1993	Tata cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal
12	SE Menteri Dalam Negeri No. 590/11108/Sj tanggal 29 Oktober 1984	Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian

13	SE MNA / KBPN 410-1851/1994	Pencegahan Penggunaan Tanah sawah Beririgasi Tekhnis untuk Penggunaan Non Pertanian Melalui Penyusunan RTR: Dalam menyusun RTRW Dati I dan Dati II, agar tidak memperuntukkan tanah sawah beririgasi teknis guna penggunaan non pertanian, kecuali terpaksa atas pertimbangan tertentu dengan terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.
14	SEMNA/KBPN 410-2261/1994	Ijin Lokasi Tidak Boleh Mengkonversi Sawah Irigasi Teknis (SIT)
15	SE / K B A P P E N A S 5334/MK/9/1994	Pelarangan Konversi Lahan Sawah Irigasi Teknis Untuk Non Pertanian
16	SE MNA/KBPN5335/MK/1994	Penyusunan RTRW Dati II Melarang Konversi Lahan Sawah Irigasi Teknis untuk Non Pertanian: BKTRN pada prinsipnya tidak mengizinkan perubahan penggunaan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan diluar pertanian, dan kesepakatan tersebut telah dilaporkan kepada Presiden. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di beberapa Daerah Tingkat II perlu disempurnakan, karena di dalamnya tercantum rencana penggunaan lahan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan bukan pertanian.
17	SEMNA/KBPN5417/MK/10/1994	Efisiensi Pemanfaatan Lahan Bagi Pembangunan Perumahan: Pada prinsipnya perubahan penggunaan tanah pertanian/sawah beririgasi teknis untuk keperluan selain pertanian tidak diijinkan. Untuk peningkatan efisiensi pemanfaatan lahan, pembangunan perumahan baru diarahkan ke lahan yang telah mempunyai ijin lokasi dan ke lokasi di luar lahan beririgasi teknis.
18	SE MENDAGRI 474/4263/SJ/1994	Mempertahankan sawah Beririgasi Teknis untuk mendukung Swasembada Pangan
19	SE MNA/KBPN 460-3364	Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Non Pertanian
20	SE MNA/KBPN No. 460-3346 tanggal 31 Oktober 1994	Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian
21	SE MNA/KBPN 460-1594/1996	Mencegah Konversi Tanah Sawah dan Irigasi Teknis Menjadi Tanah Kering: Perubahan sawah irigasi teknis ke tanah kering dalam sepuluh tahun teralhir diperkirakan lebih dari 500.000 Ha, melalui cara menutup saluran irigasi. Untuk hal tersebut di atas kepada Gubernur / Bupati / Walikota untuk memberikan petunjuk: a. Tidak menutup saluran irigasi b. Tidak mengeringkan sawah irigasi menjadi tanah kering c. Tidak menimbun sawah untuk membangun d. Banyak sawah irigasi yang sudah menjadi tanah kering, untuk mengembalikan lagi seperti semula e. Gubernur dapat memberikan petunjuk pada Walikota agar meninjau kembali dan merevisi RTRW Dati II

konsumsi telah terbentuk usaha bersama menyangkut pemasaran (tidak selalu memanfaatkan jasa kota dalam pemasarannya).

Berdasarkan hasil inventarisasi mengenai peraturan perundangan yang mengatur mengenai alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian, apabila kita melihat dari susunan peraturan perundangannya, tata jenjang peraturan perundangannya sesuai dengan tata

urutan peraturan perundangan. Kesesuaian ini dilihat dari adanya peraturan pokok dari produk peraturan yang mengatur mengenai tanah pertanian sebagai bagian dari sumber daya agraria yaitu Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 yang dikenal dengan nama UUPA. Kemudian terdapat peraturan teknis pertama yang mengatur mengenai pembatasan alih fungsi tanah pertanian ke

non pertanian Undang-undang No. 56 Prp Tahun 1960 yang juga merupakan undang-undang landreform di Indonesia. Undang-undang landreform ini setidaknya mengatur mengenai tiga hal, yaitu (Budi Harsono, 197: 335): penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian; penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil; soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan. Meski dalam pasal 17 mengatur dan menunjuk pada semua macam tanah, namun dalam Undang-undang No. 56 tersebut baru mengatur soal tanah pertanian saja. Maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya akan diatur tersendiri dengan suatu Peraturan Pemerintah.

Dengan adanya UU No. 56 Prp 1960 tersebut, setidaknya telah ada itikad baik pemerintah untuk berperan aktif melakukan upaya pencegahan peralihan fungsi tanah pertanian ke non pertanian. Meski dalam UU No. 56 Prp 1960 tersebut mengatur mengenai tanah pertanian saja, namun dengan adanya amanat dalam peraturan perundangan untuk melakukan pengaturan yang lebih rinci dalam suatu peraturan pemerintah. Sehingga apabila dilihat dari tata jenjang peraturan perundang-undangan, peraturan yang mengatur mengenai alih fungsi tanah pertanian telah sesuai dengan tata urutan perundang-undangan, dimana telah terdapat peraturan puncak / peraturan pokok yang berupa undang-undang, kemudian sebagai pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah, maupu berupa Keppres, tergantung dengan kebutuhan, sifat dan kekuatan pengaturan suatu peraturan perundang-undangan tersebut. Sebagai peraturan yang bersifat teknis, dan prosedur, pengaturannya dilakukan dengan berupa surat edaran maupun berupa Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Era otonomi daerah, adanya pemisahan pengaturan dalam urusan antara pemerintah kabupaten dan pemerintah propinsi. Hal ini juga mempengaruhi pengaturan peraturan perundangan dalam kegiatan alih

fungsi tanah / lahan pertanian. Hal ini berhubungan dengan kebijakan dari masing-masing daerah dalam upayanya melakukan pengaturan mengenai pengendalian peralihan tanah / lahan pertanian ke non pertanian. Sehingga dalam pelaksanaannya ditemukan adanya peraturan perundangannya yang berupa Surat Edaran Gubernur. Hal ini didasari bahwa upaya pengendalian / pembatasan peralihan tanah / lahan pertanian ke non pertanian tidak hanya peran dan tugas dari satu instansi saja namun, upaya pengendalian / pembatasan serta pemberian ijin yang sangat berkaitan dengan peralihan pemanfaatan tanah / lahan pertanian ke non pertanian di daerah dilakukan lintas instansi. Dalam kenyataan di lapangan untuk pemberian atau penolakan suatu ijin peralihan pemanfaatan tanah / lahan pertanian keputusannya adalah dilakukan antara instansi BPN / Kantor Pertanahan, pemerintah Kabupaten / Kota (Bappeda), Dinas Pekerjaan Umum, dan Dinas Tata Kota.

Sehingga jika dilihat dari tata jenjangnya saja sepertinya tidak terdapat masalah, yaitu diatur dalam peraturan pokok sampai dengan tingkat yang paling rendah, namun jika dilihat dari kesinkronan isi dari masing-masing peraturan tersebut, sangat disayangkan karena ketiadaan sinkronisasi tersebut. Dalam peraturan pokok yang diatur dengan undang-undang, dimana dalam pasal-pasal dari undang-undang tersebut diamanatkan untuk pengaturan yang lebih lanjut dalam peraturan perundangan yang berupa PP, Keppres, maupun Surat Edaran, namun dalam kenyataannya hal tersebut tidak dilakukan. Sehingga terkesan peraturan perundangan yang mengatur mengenai peralihan tanah / lahan pertanian ke non pertanian tersebut 'lepas' antara peraturan yang satu dengan peraturan sejenis yang lain.

b. Kurang Efektifnya Regulasi

Kebijakan yang berkaitan dengan dengan masalah pengendalian alih fungsi tanah / lahan pertanian sudah banyak dibuat, namun demikian implementasi pelaksanaan peraturan maupun kebijakan ini dirasakan kurang efektif karena tidak didukung oleh data dan sikap proaktif yang memadai.

Setidaknya terdapat tiga kendala yang mendasar yang menjadi alasan peraturan pengendalian alih fungsi tanah pertanian tersebut menjadi sulit dilaksanakan, yaitu (Nasution, 2003): Kebijakan yang kontradiktif, Penyebab dari kebijakan yang kontradiktif terjadi karena di satu pihak pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi, tetapi di sisi lain kebijakan pertumbuhan industri / manufaktur dan sektor pertanian yang lain justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan-lahan pertanian. Cakupan kebijakan yang terbatas, Cakupan kebijakan yang terbatas. Peraturan – peraturan tersebut diatas baru dikenakan terhadap perusahaan – perusahaan / badan hukum yang akan menggunakan tanah dan / atau akan merubah tanah pertanian ke non pertanian. Sedangkan perubahan tanah pertanian ke non pertanian yang dilakukan oleh perorangan / individual belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut.

Kendala konsistensi perencanaan. Terjadinya inkonsistensi perencanaan dikarenakan adanya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang dilanjutkan dengan upaya pemberian ijin lokasi adalah yang merupakan instrument utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya konversi / alih fungsi tanah pertanian beririgrasi teknis. Karena dalam kenyataannya justru banyak RTRW yang justru merencanakan untuk melakukan konversi atau peralihan fungsi lahan / tanah pertanian / sawah beririgrasi teknis menjadi non pertanian.

Kelemahan lain dalam peraturan perundangan yang ada yaitu, objek lahan pertanian yang dilindungi dari proses konversi ditetapkan berdasarkan kondisi fisik lahan, padahal kondisi fisik lahan relative mudah direkayasa, sehingga konversi lahan dapat berlangsung tanpa melanggar peraturan yang berlaku. Peraturan yang ada cenderung bersifat himbauan dan tidak ditetapkannya sanksi yang tegas, dan jelas, baik besarnya sanksi maupun penentuan pihak yang dikenai sanksi. Jika terjadi konversi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku sulit ditelusuri lembaga yang paling bertanggungjawab untuk menindak karena ijin konversi / alih fungsi lahan pertanian adalah merupakan keputusan yang kolektif berbagai instansi

Selain hal tersebut diatas, terdapat juga dua faktor strategis lain yaitu: *Pertama*, yang bersifat fundamental yaitu bahwa petani sebagai pemilik lahan dan pemain kelembagaan lokal justru belum banyak dilibatkan secara aktif dalam berbagai upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

Kedua, belum terbangunnya komitmen, perbaikan sistem koordinasi, serta pengembangan kompetensi lembaga-lembaga formal dalam menangani alih fungsi lahan pertanian.

Sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi yang cepat, dan transformasi perekonomian nasional yang bersifat agraris ke industri telah menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian yang cukup besar. Sehingga, setidaknya dalam upaya pengendalian konversi lahan pertanian ke non pertanian, dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu: Pengendalian melalui kelembagaan dan pengaturan tentang pengalihan dan penatagunaan lahan sawah (*regulation*), Pengendalian melalui instrument ekonomi, seperti melalui mekanisme kompensasi, kebijakan penerapan pajak progresif dan bank tanah.

Sedangkan mengenai kelembagaan dan pengaturan serta penatagunaan lahan sudah banyak peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah baik pada tingkat pusat maupun daerah. Namun, peraturan pemerintah yang telah dikeluarkan ada beberapa kelemahannya diantaranya adalah:

Sistem perundang-undangan yang berkaitan dengan pengendalian konversi lahan sawah sebegini besar bersifat implisit, sehingga pada aplikasinya di lapangan masih banyak celah-celah yang bisa diupayakan dikonversi tanpa melanggar peraturan tersebut. Peraturan dan peraturan perundangan yang satu dengan lainnya bersifat dualisme dan paradox. Disatu sisi peraturan hendak melindungi pengalihgunaan lahan sawah namun disisi lain pemerintah mendorong pertumbuhan industri yang pada kenyataannya terjadi pada sumberdaya yang baik (sawah). Peraturan tersebut terputus antara peraturan yang satu dengan lainnya dalam sektor yang berbeda, sehingga tidak meliputi dan mendorong kerangka kerja yang integrative dan

koordinatif. Peraturan tersebut hanya bersifat *enforcement*, tetapi tidak diikuti oleh control dan penegakan supremasi hukum. Dengan demikian dijadikan celah-celah oleh aparat daerah untuk memperoleh keuntungan se-saat. Peraturan yang ada cenderung hanya bersifat melarang pengalihan penggunaan lahan sawah, tanpa memberikan alternatif pemecahannya, sementara upaya pengembangan industri kadangkala terpaksa dilakukan di persawahan. Misalnya pada surat edaran menteri agraria / kepala BPN No. 460-1594 tanggal 5 Juni 1996 secara implisit terkandung makna bahwa sawah yang sudah kering seolah-olah boleh dialih fungsikan menjadi non pertanian. Kekuatan hukum peraturan yang dibuat, kadang-kadang tidak mendudukkan status hukum sesuai dengan porsinya. Misalnya undang-undang diatur kembali oleh Keppres atau Kepmen, atau yang seharusnya diperdakan ter-nyata cukup dengan mengeluarkan suatu Surat Edaran.

4. Simpulan

Kebijakan yang berkaitan dengan dengan masalah pengendalian alih fungsi tanah / lahan pertanian sudah banyak dibuat, namun demikian implementasi pelaksanaan peraturan maupun kebijakan ini dirasakan kurang efektif karena tidak didukung oleh data dan sikap proaktif yang memadai. Dari kesimpulan dan uraian tersebut diatas, saran yang bisa dilakukan yang pertama membuat peraturan perundangan secara sinkron secara tata jenjang urutan pengaturannya maupun substansi / isi dan materi yang diaturnya, sehingga antara peraturan pokok, peraturan pelaksana terdapat keharmonisan isi, dan hal yang diatur. Tidak terkesan 'lepas', yang kedua adanya ketaatan dari unsur pelaksana di lapangan untuk tetap melaksanakan aturan, syarat maupun prosedur normatif dalam upaya pengendalian peralihan / pemanfaatan tanah / lahan pertanian ke non pertanian.

Daftar Pustaka

- Harsono, B. 1997. *Hukum Agraria Indonesia.- Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria dan Pelaksanaannya*. Djambatan, Jakarta
- Joni, A.M. 2007. *Asas-Asas Hukum Pembaharuan Hukum Agraria*. Jurnal pro Justicia 5(2)
- Mudjiono. 2007. *Alternatif Penyelesaian Pertanian di Indonesia*. Jurnal hukum 3(4)
- Munif, H.A. 2011. *Perlindungan Hukum Hak-Hak Atas Tanah*. Jurnal Ilmu Hukum 2(1)
- Safitri, S. dan Moeliono, T. 2010. *Hukum Agraria dan Masyarakat Indonesia*. Huma & Van Vollenhoven Insti-tute, Jakarta
- Soemitro, R.H. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia, Jakarta
- Sumardjono, M. 2007. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta. Kompas
- Sutedi, A. 2008. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika, Jakarta
- Wiradi, G. 2010. *Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan & Kemakmuran Rakyat*. Laperia Pustaka Utama, Yogyakarta
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-undang Pokok Agraria
- Undang-undang Prp 56 Tahun 1960 Tentang Landreform
- Keppres Nomor 55 Tahun 1993 Keputusan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Perpres Nomor 36 Tahun 2005 Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Perpres Nomor 65 Tahun 2006 Peraturan Presiden Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum