

KEGAGALAN PENGENDALIAN ALIH FUNGSI TANAH DALAM PERSPEKTIF PENATAGUNAAN TANAH DI INDONESIA

Hery Listyawati*

Abstract

Annual field records show a failure in the regulation of land conversion, a situation which reflects the poor implementation of numerous Indonesian agrarian policies, including farmland conversion, land use, and spatial planning. Six attempts to control the land conversion and land use in Indonesia are formulated in this writing.

Abstrak

Catatan lapangan tahunan menggambarkan adanya kegagalan pengendalian alih fungsi tanah, yang secara umum menunjukkan kegagalan implementasi berbagai kebijakan agraria yang termasuk di dalamnya alih fungsi tanah pertanian, penatagunaan tanah, dan penataan ruang di Indonesia. Tulisan ini merumuskan enam upaya untuk mengendalikan alih fungsi dan penatagunaan tanah di Indonesia.

Kata Kunci: *pengendalian alih fungsi tanah, penatagunaan tanah, penataan ruang.*

A. Pendahuluan

Tata guna tanah di Indonesia yang menurut ketentuan PP 16/2004 disebut dengan Penatagunaan Tanah, adalah pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai suatu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Pada tataran empiris, hal ini ternyata tidak mudah untuk diwujudkan. Sering terjadi benturan kepentingan dalam hal pemanfaatan tanah

antara masyarakat sebagai subyek hak atas tanah dengan pemerintah sebagai penguasa yang mempunyai tugas-tugas mengatur dan tugas-tugas mengurus (*ordenende en verzorgende taken*). Konflik kepentingan ini terjadi karena kebutuhan akan tanah untuk tujuan tertentu meningkat, misalnya untuk perumahan, industri, dan lain-lain, sedangkan kebutuhan tersebut pemenuhannya terpaksa harus mengorbankan tanah pertanian, atau tanah-tanah yang sudah ditetapkan oleh pemerintah sebagai daerah tangkapan air.

Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar

* Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (e-mail: liliso12@yahoo.com).

Pokok-pokok Agraria (selanjutnya: UUPA) memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan merencanakan penggunaan, peruntukan, dan pemeliharaan urusan pertanahan. Wewenang inilah yang dimaksud dengan hak menguasai negara. Berdasarkan wewenang tersebut, pemerintah wajib membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang udara serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA. Dalam pengertian perencanaan tersebut, dimungkinkan adanya konversi penggunaan tanah termasuk perubahan penggunaan tanah pertanian untuk kepentingan nonpertanian.¹

Di dalam Keppres 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan disebutkan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan di bidang pertanahan, antara lain perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota. Dalam pengertian ini pun dimungkinkan adanya perubahan penggunaan tanah (Pasal 2 ayat (2)).

Dalam perkembangannya, kebutuhan akan tanah dari hari ke hari dirasakan semakin meningkat seiring dengan jumlah penduduk yang makin bertambah dan kualitas kehidupan yang semakin baik sejalan dengan keberhasilan pembangunan, sedangkan pembangunan itu sendiri memerlukan tanah sebagai dasarnya.² Peningkatan jumlah

penduduk akan berpengaruh besar terhadap kebutuhan tanah dan pangan. Populasi dunia diperkirakan akan meningkat dari 5,7 miliar pada tahun 1996 menjadi 8 miliar pada tahun 2020 yang mengakibatkan meningkatnya permintaan pangan dan perumahan meningkat sebesar 64%. Urbanisasi juga akan meningkat dari 43% menjadi 61% pada tahun 2025, sehingga kota-kota mengalami tekanan dalam memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana hidup bagi warganya. Selain itu, industrialisasi tumbuh secara cepat yang semuanya memerlukan tanah³. Di satu sisi, kita memerlukan tanah pertanian untuk memenuhi ketahanan pangan, di sisi lain kita memerlukan tanah untuk perumahan dan industri.

Pemenuhan kebutuhan untuk berbagai kepentingan tersebut seringkali mempergunakan tanah pertanian yang luasnya dari tahun ke tahun semakin menurun. Sebuah penelitian oleh Bank Dunia pada tahun 1990 tentang Indonesia melaporkan bahwa 10.000 ha tanah pertanian yang dibutuhkan tiap tahun hanya untuk lahan rumah. Hal ini sesuai dengan laporan Departemen Pertanian Amerika yang melaporkan bahwa Pulau Jawa kehilangan hampir 20.000 ha tiap tahunnya untuk pertumbuhan kota.⁴ Pada kurun waktu 1999-2001, rata-rata laju perubahan penggunaan tanah sawah di Pulau Jawa telah mencapai 55.716,5 ha tiap tahunnya.⁵

¹ Maria S.W. Sumardjono, 1993, "Perubahan Penggunaan Lahan Pertanian Menjadi Lahan Non Pertanian di Provinsi DIY tahun 1983-1987", *Mimbar Hukum*, No.17/IV/1994, hlm. 3.

² Yanis Rinaldi, 1997, "Masalah Masalah Pertanahan dalam Pembangunan", *Kanun*, No. 16 Th VII April, hlm. 113.

³ Gary Gardner, 1996, *Preserving Agricultural Resources*, Linda Starke (edit), State of the World 1996, USA, WW Norton & Company, hlm. 79-80.

⁴ Gary Gardner, *ibid.*, hlm. 81.

⁵ BPS, 2002, *Statistik Potensi Desa Indonesia 2003*, BPS, Jakarta, hlm. 193-194.

Dengan demikian, akan terjadi kepentingan yang saling bertentangan dalam pemanfaatan tanah, di satu pihak perkembangan kota menuju ke daerah-daerah pinggiran dan pedesaan sering dipertahankan.⁶

Fenomena alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian perlu segera mendapat perhatian yang serius serta pengendaliannya sebab alih fungsi tanah menyangkut berbagai segi, yaitu:

1. Kesejahteraan Petani

Alih fungsi tanah akan mengakibatkan berkurangnya kesejahteraan petani, karena menyebabkan lahan garapan menjadi menyempit dan keberadaan mereka yang tanpa lahan garapan (petani penggarap) akan bertambah serta menambah jumlah pengangguran. Tanah yang terlalu sempit dipandang tidak dapat memenuhi kebutuhan sehingga dengan terpaksa tanah pertanian dialihfungsikan menjadi perumahan (misalnya kos-kosan), atau dikeringkan untuk kemudian dijual sebagai modal kegiatan ekonomi lain yang lebih menguntungkan.

2. Ketahanan Pangan

Kesuksesan pelaksanaan program ketahanan pangan memang tidak dapat hanya dilihat dari aspek produksi padi atau aspek ekonomi semata. Berdasarkan pengertian dan maknanya, ketahanan pangan antara lain tecermin dari ketersediaan pangan secara

cukup baik kuantitas maupun kualitasnya dan keragaman pangan yang dikonsumsi. Selain itu juga tecermin dari ketersediaan tanaman pangan dari sektor perkebunan serta hasil perikanan dan peternakan yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.⁷ Maraknya alih fungsi tanah menyebabkan ketersediaan pangan menurun yang menyebabkan harga pangan naik sehingga daya beli masyarakat akan pemenuhan kebutuhan pangan juga menurun. Dengan demikian, ketahanan pangan juga menurun sehingga idealnya untuk memantapkan ketahanan pangan, maka alih fungsi tanah harus segera ditanggulangi sehingga dapat terkendali. Kriteria terkendali di sini adalah “sesuai dengan prioritas pembangunan, kemanfaatan yang optimal, dan tidak memberikan dampak negatif”⁸, dan yang lebih penting lagi adalah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) serta Rencana Detail Tata Ruang Kawasan (RDTRK) yang telah digariskan oleh pemerintah setempat.

3. Menimbulkan Kerugian Teknis, Ekonomis, dan Budaya

Secara teknis, fenomena alih fungsi tanah pertanian ke nonpertanian mengancam keberlanjutan irigasi dan mengakibatkan berkurangnya lahan *oncoran* berupa menurunnya kondisi dan fungsi jaringan irigasi, karena lahan sawah yang telah dikeringkan tersebut akan menghalangi

⁶ Maria S. W Sumardjono, *op. cit.*

⁷ Hindaryoen Nts, “Sukses Ketahanan Pangan, Untuk Apa...”, *Harian Kompas*, Sabtu 24 September 2005. hlm. 36.

⁸ Sinulingga, 1992, “Lagi, Masalah Alih Fungsi Tanah”, *GCS*, No.XVIII-11 Juli 1992, hlm.12

saluran irigasi ke kawasan tanah yang lain atau menghalangi drainase dari lahan sekitarnya yang pada akhirnya akan memengaruhi produksi lahan pada sistem irigasi yang bersangkutan.

Secara ekonomis, dengan dialihfungsikannya tanah beririgasi teknis, maka investasi yang tidak sedikit yang diwujudkan dalam jaringan irigasi akan sia-sia. Sebagai contoh, Subak Muwa seluas 25 ha yang terletak di pinggir jalan Monkey Forest hanya tinggal 2 ha, sisanya berubah menjadi jasa rumah makan, hotel, dan galeri. Hilangnya beberapa subak tidak hanya ditinjau dari berkurangnya luas tanam, tetapi yang lebih penting lagi adalah hilangnya sebuah ujud budaya,⁹ padahal di Indonesia sampai akhir Pelita IV, investasi bagi pembangunan irigasi sudah mencapai kurang lebih 12 miliar dolar Amerika.¹⁰

4. Menurunnya Daya Dukung Lingkungan

Dengan adanya alih fungsi tanah dari pertanian ke nonpertanian, maka resapan air tanah menjadi berkurang dan penambahan air tanah melalui infiltrasi pada musim hujan menjadi rendah. Dampaknya, selain pasokan air di musim kemarau berkurang, luas daerah layanan irigasi dan intensitas tanam juga menurun, bahkan sering diikuti meningkatnya risiko kekeringan.¹¹

Degradasi lingkungan akibat kompetisi penggunaan lahan yang berlebihan di Pulau Jawa sudah dirasakan bersama. Hasil kajian yang dibuat tahun 2001 menunjukkan bahwa ada tiga daerah aliran sungai (DAS) yang diperkirakan telah mengalami defisit penggunaan air, yaitu DAS Cisadane-Ciliwung, DAS Citarum Hilir, dan DAS Brantas Hilir.¹²

5. Memicu Timbulnya Konflik Antar Bidang

Dengan masuknya sektor baru di wilayah pertanian, terjadilah persaingan dalam pemanfaatan air, di mana kedudukan sektor pertanian lemah dan para petani yang terpinggirkan kehilangan hak atas air. Tanpa hak atas air yang memadai, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya, maka konflik kepentingan horizontal maupun vertikal mudah terjadi karena batas batas hak penggunaan air untuk industri, PDAM, dan untuk pertanian semakin tidak jelas.¹³

Dari uraian di atas, jelas bahwa telah menjadi kewajiban pemerintah untuk segera turun tangan dalam mengendalikan alih fungsi tanah pertanian. Upaya pengendalian alih fungsi tanah bukan dimaksudkan untuk menghentikan perkembangan wilayah, tapi untuk mengarahkan dan mencari alternatif tertentu untuk melindungi tanah pertanian produktif, menjadikan kondisi

⁹ Sigit Supadmo Arif, *et al.*, 2000, *Keberlanjutan Sistem Irigasi dalam PJP Kedua (Studi kasus di Pulau Jawa dan Bali)*, P3PK, Yogyakarta, hlm. 68.

¹⁰ John Amber S., 1992, *Irigasi di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, hlm. 75., mengutip *Final Report, Study of Irrigation Management Indonesia*, 1982, IIMI, Sri Lanka.

¹¹ Gatot Irianto, "Menyoal Alih Fungsi Lahan, Kekeringan dan Ketahanan Pangan", *Harian Kompas*, 30 Agustus 2004, hlm1.

¹² Mardiyanto, 2002, "Cerita di Balik Angka Produksi pada 2002", *Harian Kompas* 26 Juni 2002.

¹³ Loekman Sutirno, 2002, *Paradigma Baru Pembangunan Pertanian*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 62.

perkembangan wilayah yang tidak teratur menjadi teratur dan menjaga keberlanjutan pembangunan.¹⁴

B. Penatagunaan Tanah

1. Pengertian Penatagunaan Tanah

Tata guna tanah sebagai bagian dari hukum agraria nasional mempunyai landasan hukum Pasal 14 dan 15 UUPA. Pasal 14 menggariskan agar pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam untuk kepentingan negara, keperluan keagamaan dan sosial, serta untuk kepentingan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial kebudayaan serta kesejahteraan. Kemudian atas dasar rencana umum penggunaan tanah tersebut, Pemerintah Daerah harus membuat rencana penggunaan tanah yang lebih rinci untuk daerah masing-masing.

Tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah secara berencana dan teratur sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang dan serasi untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan negara.¹⁵ Unsur yang ada dalam tata guna tanah adalah:

- 1) Peruntukan: kegiatan peruntukan lebih cenderung pada perbuatan rencana penggunaan tanahnya, yaitu proses menentukan kegiatan di suatu wilayah.

- 2) Penggunaan: kegiatan ini sudah merupakan realisasi di mana tanah tersebut sudah mulai ditempati, diatur, dan ditata.
- 3) Persediaan: merupakan suatu proses yang berkesinambungan untuk mengatur persediaan tanah untuk semua kegiatan.

Oleh karena itu, dalam proses perencanaan pembangunan tanah, data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, dan kemampuan fisik tanah serta pola penggunaan tanah untuk berbagai kepentingan serta pengawasan dan keterpaduan dalam pelaksanaannya harus diperhatikan sehingga tujuan dari penatagunaan tanah tersebut dapat tercapai.

Pemerintah telah mengeluarkan PP 16/2004 tentang Penatagunaan Tanah. Pasal 1 PP tersebut menyebutkan tentang pengertian penatagunaan tanah. Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang berkaitan dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Penyelenggaraan penatagunaan tanah dilaksanakan melalui kegiatan yaitu:

- 1) Pelaksanaan inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;

¹⁴ Sutaryono, 2003, "Dualisme perkembangan wilayah dan pengendalian perubahan penggunaan tanah", *Widya Bhumi*, No.10, 4 Mei 2003, hlm.13.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, 1998, *Misteri Pokok Hukum dan Politik Agraria*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Terbuka, hlm. 63.

- 2) Penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan; dan
- 3) Penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang wilayah.

Penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dilaksanakan melalui:

- 1) Penataan kembali. Penataan kembali antara lain berupa konsolidasi tanah, relokasi tanah, relokasi dan peremajaan kota;
 - 2) Upaya kemitraan. Upaya kemitraan adalah usaha yang dilakukan oleh masyarakat pemilik tanah, baik swadaya maupun bekerja sama dengan pihak lain untuk mencapai tujuan bersama dengan hak dan kewajiban yang diatur bersama;
 - 3) Penyerahan dan pelepasan hak; dan
 - 4) Penyerahan dan pelepasan hak atas tanah antara lain hibah, jual beli, tukar menukar, dan bentuk-bentuk lain yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- 2) *Berdaya guna dan berhasil guna* maksudnya agar penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang;
 - 3) *Serasi, selaras, seimbang* adalah bahwa penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah sehingga dapat meminimal-kan benturan kepentingan antara penggunaan atau pemanfaatan tanah;
 - 4) *Berkelanjutan* maksudnya agar penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antargenerasi;
 - 5) *Keterbukaan* artinya bahwa penatagunaan tanah dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat; dan
 - 6) *Persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum* dimaksudkan agar dalam penatagunaan tanah tidak ada diskriminasi, sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Lebih lanjut lagi, Pasal 3 PP tersebut menjabarkan tujuan dari penatagunaan tanah, yaitu;

2. Asas dan Tujuan Penatagunaan Tanah

Dalam Pasal 2 dan 3 PP 16/2004 disebutkan asas dan tujuan penatagunaan tanah yang meliputi :

- 1) *Keterpaduan* adalah bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- 1) Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah;
- 2) Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam rencana tata ruang wilayah;
- 3) Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk

pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;

- 4) Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan.

Sebelum PP 16/2004 ini dikeluarkan, belum ada peraturan yang mengatur tentang tata guna tanah secara terperinci, tetapi dalam literatur-literatur hukum agraria dikenal asas-asas tata guna tanah. Asas tata guna tanah biasanya dibedakan dalam dua kelompok, yaitu asas tata guna tanah untuk daerah pedesaan dan asas guna tanah untuk daerah perkotaan. Perbedaan tersebut didasarkan pada adanya perbedaan titik berat penggunaan tanah antara keduanya. Penggunaan tanah di daerah pedesaan dititikberatkan pada usaha-usaha pertanian, sedangkan di daerah perkotaan dititikberatkan pada usaha-usaha nonpertanian, seperti pemukiman, perkantoran, dan lain-lain.

Asas tata guna tanah untuk pedesaan adalah lestari, optimal, serasi, dan seimbang atau yang sering disingkat LOSS yang berarti:

- 1) Lestari: tanah harus dimanfaatkan dan digunakan untuk jangka waktu yang lama dengan tetap memelihara tatanan fisik tanah;
- 2) Optimal: pemanfaatan tanah harus dapat mendatangkan hasil atau keuntungan ekonomis setinggi-tingginya, dengan memperhatikan kesesuaian dengan jenis kegiatan yang akan dilaksanakan dan kemampuan fisik tanah; dan
- 3) Serasi dan seimbang: suatu ruang harus

dapat menampung berbagai kepentingan, baik perorangan, masyarakat maupun negara sehingga dapat dihindari adanya benturan kepentingan dan konflik dalam penggunaan tanah.

Sedangkan asas tata guna tanah untuk daerah perkotaan adalah aman, tertib, lancar, dan sehat atau yang disingkat ATLAS, yang berarti:

- 1) Aman: mencakup aman dari bahaya kebakaran, tindak kejahatan, bahaya banjir, kecelakaan lalu lintas dan aman dari ketunakaryaan;
- 2) Tertib: mencakup pengertian tertib dalam bidang pelayanan, tertib dalam penataan wilayah perkotaan, tertib lalu lintas serta tertib dalam hukum;
- 3) Lancar: lancar dalam pelayanan kepada masyarakat, lancar berlalu lintas, lancar berkomunikasi;
- 4) Sehat: yaitu sehat dari segi jasmani dan rohani dengan menyediakan fasilitas-fasilitas yang mendukung kebutuhan tersebut.

Dalam PP 16/2004 tersebut tidak dibedakan antara asas penatagunaan tanah untuk daerah pedesaan dan daerah perkotaan. Jika dilihat lebih lanjut, maka beberapa asas penatagunaan tanah yang dikenal selama ini dalam literatur hukum agraria sudah terakomodasi di dalam asas-asas PP penatagunaan tersebut. Asas optimal termasuk dalam asas berdaya guna dan berhasil guna di mana penatagunaan tanah diharapkan mampu meningkatkan nilai tanah sesuai dengan fungsi dan ruang. Demikian juga asas serasi, selaras, dan seimbang hampir sama pengertiannya dengan asas serasi dan seimbang yang dikenal selama ini.

Asas keberlanjutan mengandung pengertian yang sama dengan asas lestari.

Asas-asas penatagunaan tanah yang dikenal selama ini dalam literatur agraria memang lebih rinci mengatur tentang penatagunaan tanah karena asas tersebut membedakan tata guna tanah untuk daerah pedesaan dan perkotaan karena titik berat penggunaan tanah kedua daerah tersebut memang berbeda. Akan tetapi dalam PP penatagunaan ini terkandung asas-asas persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum yang memberikan persamaan dan perlindungan bagi pemilik tanah dalam memanfaatkan tanah.

3. Ruang Lingkup Penatagunaan Tanah

Pasal 6 PP tersebut menyebutkan bahwa kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar, tanah negara, dan tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

4. Penatagunaan Tanah Sebagai Sub-sistem Penataan Ruang

Pengertian penatagunaan tanah sebagai subsistem penata ruang dapat dilihat dari pengertian tanah yang terkandung dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA yaitu hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan den-

gan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi. Pasal 33 ayat (1) UU 26/2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, dan penatagunaan udara dan penatagunaan sumber daya alam lainnya. Lebih lanjut, Pasal 33 ayat (2) UU Penataan Ruang tersebut menyebutkan bahwa dalam rangka pengembangan penatagunaan ruang diselenggarakan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah, neraca penatagunaan sumberdaya air, neraca penatagunaan udara, dan neraca penatagunaan sumber daya alam lainnya. Sedangkan Pasal 15 UU 26/2007 menyebutkan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota mencakup: ruang darat (tanah), ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi.

C. Tujuan Umum Mengenai Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Nonpertanian

1. Alih Fungsi Tanah Pertanian Secara Umum

Isu dalam alih fungsi tanah pertanian mejadi nonpertanian tidak sekedar wacana apakah negara ingin mempertahankan tanah pertanian atau tidak, akan tetapi lebih kepada menentukan dan mengimplementasikan program-program yang efektif dalam mempertahankan tanah pertanian.¹⁶ Beberapa negara lain telah lama memulai kebijakan-

kebijakan untuk mempertahankan bidang-bidang tanah pertanian mereka.

Sejak tahun 1970, negara-negara bagian di Amerika Serikat telah menerapkan beberapa program untuk melindungi bidang-bidang tanah pertanian mereka. Program-program tersebut antara lain:

1) *Zoning* Tanah Pertanian

Ditujukan untuk mencegah meluasnya alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian. Sebagaimana yang tertulis dalam artikel alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpetanian di *Gonzaga Law Review*: “*agriculture zoning seeks to restrict the landowner’s ability to use his land for other than agriculture purposes by providing an incentive to farm the land*”¹⁷. Lebih lanjut dikatakan bahwa: “*zoning, as a regulatory tool, is not without utility in a comprehensive policy of preservation on agriculture land. With reforms, careful drafting, and a system of check and balances, zoning can help protect rural land, particularly in the short term if innovatively used in conjunction with other available technique*”¹⁸

Secara garis besar, *zoning* dinilai cukup efektif mencegah alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian untuk jangka pendek walaupun di satu sisi *zoning* juga harus dikombinasikan dengan program yang lain.

2) Program Pajak Insentif (*tax incentive plan*)

Sebagai bentuk implementasi fungsi mengatur (*regulerend*), tujuan diberlakukannya *tax incentive plan* adalah memberikan keringanan pembayaran pajak dengan cara perhitungan pajak tertentu atas tanah pertanian yang dengan program ini petani akan terdorong atau termotivasi untuk tetap mempertahankan bidang tanah pertanian mereka.

2. **Permasalahan-Permasalahan yang Terkait dengan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non-pertanian**

Otonomi daerah yang diatur dalam UU 32/2004 menimbulkan dampak negatif dan positif. Salah satu dampak positifnya yaitu dapat mendorong upaya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan serta memperkuat kedudukan dan kemampuan daerah. Manfaat lain adalah daerah diberikan wewenang untuk menyusun rencana tata ruang daerahnya sendiri, sesuai dengan kemampuan dan karakteristik masing-masing daerah. Namun masih dijumpai masalah-masalah yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah misalnya timbulnya penafsiran yang keliru di tingkat lokal di mana sebagian daerah mengartikan otonomi sebagai *autonomy*. Hal ini mengakibatkan kebijaksanaan pemerintah daerah ke arah peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui eksploitasi sumber daya daerah secara tidak bijaksana. Bentuk pemahaman

¹⁶ Anonim, 1980, “Agriculture Land Preservation: Washington’s Approach”, *Gonzaga Law Review*, Vol.15:765.
¹⁷ *ibid.* hlm. 774.

¹⁸ *ibid.* hlm. 780.

seperti ini menimbulkan berbagai implikasi, di antaranya berdampak pada pemanfaatan tanah. Berbagai upaya yang dilakukan untuk meningkatkan PAD menyebabkan alokasi ruang menjadi dilematis demi meningkatkan PAD melalui pemanfaatan aktivitas ekonomi di luar sektor pertanian. Alih fungsi lahan yang cenderung diiringi dengan perubahan-perubahan orientasi ekonomi, sosial budaya dan bidang-bidang lain akan mempercepat penurunan mutu lingkungan hidup serta menghambat keberlanjutan pembangunan berbasis pertanian. Implikasi lebih lanjut adalah beberapa daerah yang sebelumnya merupakan wilayah berbasis pertanian, namun demi memaksimalkan PAD, cenderung terjadi perubahan arah kebijakan pembangunan, dengan harapan dapat memberikan kontribusi besar dalam memasukan PAD.¹⁹

Dalam Pasal 2 ayat (2) UU 32/2004 diatur bahwa pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas ekonomi dan tugas pembantuan maksudnya bahwa pelaksanaan urusan pemerintah daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintah daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

Dalam Pasal 3 ayat (5) angka 12 PP 25/2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, disebutkan tentang kewenangan

daerah otonom dalam bidang penataan ruang, yaitu penetapan tata ruang provinsi berdasarkan kesepakatan antarprovinsi dan kabupaten/kota serta pengawasan atas pelaksanaan tata ruang.

Lebih lanjut, dalam Pasal 13 ayat (1) UU 32/2004 disebutkan beberapa kewenangan daerah otonom yang antara lain meliputi:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- 3) Pengendalian lingkungan hidup; dan
- 4) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten.

Terkait dengan kewenangan daerah, pemerintah melalui Keppres 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanian menyebutkan beberapa kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh daerah, di antaranya:

- 1) Pemberian izin lokasi; dan
- 2) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;

Izin lokasi adalah izin yang dimiliki perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal, yang berlaku juga sebagai izin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal. Izin lokasi bertujuan untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan-perusahaan dalam memperoleh tanah/lokasi penanam modal. Di samping itu dalam pemberian izin lokasi diperhatikan juga kepentingan masyarakat banyak dan pemanfaatan serta penggunaannya harus sesuai dengan rencana

¹⁹ Benny Rahman, "Studi Mengenai Implikasi Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Pertanian", <http://www.psedepta.go.id>.

tata ruang yang berlaku serta kemampuan fisik tanah yang bersangkutan.²⁰ Akan tetapi, kenyataan yang berkembang banyak izin lokasi yang dimohonkan atas tanah pertanian/sawah yang beririgasi teknis, yang mana hal ini melanggar ketentuan Pasal 1 Keppres 33/1990 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri. Dalam Pasal 1 dan 2 Keppres ini disebutkan bahwa pemberian izin lokasi bagi perusahaan tidak boleh mengurangi areal tanah pertanian dan tidak dapat dilakukan pada kawasan pertanian. Pada dasarnya, tanah yang dapat ditunjuk dengan izin lokasi adalah tanah yang menurut rencana tata ruang yang berlaku diperuntukkan bagi penggunaan yang sesuai dengan rencana penanaman modal.

Masalah alih fungsi tanah pertanian erat kaitannya dengan isu ketahanan pangan. Dalam PROPENAS 2000-2004 dalam hal pembangunan bidang ekonomi disebut sebagai berikut:

“mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumberdaya bahan pangan, kelembagaan, dan budidaya dalam rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau dengan memerhatikan peningkatan pendapatan petani/nelayan serta peningkatan produksi yang diatur dengan undang-undang”

Esensi dari pernyataan tersebut adalah mengembangkan dan memantapkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada potensi produksi dan keragaman sumber daya wilayah, serta menjamin ketersedianya pangan untuk seluruh penduduk dalam jumlah yang cukup, mutu gizi dan kemampuan pangan yang layak serta harga yang terjangkau.²¹

Secara umum, masalah-masalah di bidang pertanian merupakan faktor utama yang menyebabkan tingginya alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian. Masalah tersebut selain karena nilai tukar produk pertanian yang rendah, juga karena pemasukan dan risiko usaha tani yang cenderung *unpredictable*. Dengan kata lain, alih fungsi dipicu oleh ketidakmampuan dunia pertanian menyejahterakan petani, sehingga petani merasa lebih baik menjual tanah pertaniannya. Selain itu, pemicu alih fungsi tanah subur antara lain karena fasilitas, daya dukung infrastruktur, serta pangsa pasar di Jawa lebih menjanjikan, sehingga banyak investor memilih Pulau Jawa sebagai lahan investasi. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan tingginya tingkat kebutuhan akan tanah.²²

Sukar untuk mendapatkan data yang pasti tentang berapa sebenarnya luas tanah yang beralih fungsi setiap tahun di Indonesia. Hal ini dikarenakan alih fungsi tanah pertanian begitu cepat terjadi.

²⁰ Sarjita, 2004, *Pemberian Izin Lokasi dalam Kerangka Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan*, STPN, hlm.12.

²¹ Achmad Suryana, 2004, *Kapita Selektta Ketahanan Pangan*, Fakultas Ekonomi UGM, hlm.96.

²² Gatot Irianto, *op. cit.*, hlm 2.

Ada sumber yang mengatakan Indonesia kehilangan 40.000 sawah beririgasi teknis setiap tahunnya.²³ Di Jawa, luas sawah yang dialihfungsikan mencapai sekitar 22.000 ha dalam kurun waktu 1987-1993, akan tetapi ada juga yang mengatakan luas sawah yang dialihfungsikan sampai dengan tahun 2000 telah mencapai 100.000 ha. Bila data terakhir diasumsikan benar, maka dengan rata-rata produksi 5 ton gabah dengan intensitas tanam dua kali setahun, alih fungsi tanah pertanian telah mengakibatkan menurunnya kemampuan produksi pangan nasional sebesar 1 juta ton per tahun.²⁴

3. Upaya-Upaya Pengendalian Alih Fungsi Tanah

Pemerintah dalam mengupayakan pengendalian alih fungsi tanah telah menempuh berbagai cara, misalnya:

- 1) Melalui pembuatan Rencana Tata Ruang Wilayah dengan menggunakan sistem zonasi;
- 2) Optimasi perizinan;
- 3) Melalui mekanisme pembentukan Badan Pengendalian Pertanahan Daerah (BPPD);²⁵
- 4) Menciptakan lahan abadi;
- 5) Memberikan insentif dan pengenaan disinsentif kepada pemegang hak atas tanah dalam pembinaan dan pengendalian penatagunaan tanah²⁶;

- 6) Melalui Program Pajak Insentif (*tax incentive plan*);²⁷
- 7) Mengatur tanah-tanah terlantar;²⁸ dan
- 8) Melaksanakan *Agrarian Reform*.²⁹

Aspek-aspek yang akan dikaji lebih lanjut akan dibahas pada pemaparan berikut.

A. Rencana Tata Ruang dengan Menggunakan Sistem Zonasi

Menurut UU 26/2007 tentang Penataan Ruang, Indonesia memberlakukan sistem zonasi guna mengendalikan pemanfaatan ruang. Ketentuan ini dijabarkan dalam Pasal 35 dan 36. Zonasi pada tingkat nasional akan diatur lebih lanjut dengan PP. Zonasi tingkat provinsi akan diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah provinsi. Zona tingkat kabupaten/kota diatur lebih lanjut dalam peraturan daerah kabupaten/kota. Meskipun Indonesia telah menerapkan sistem zonasi ini sekian lama, namun pada kenyataannya sistem ini selalu gagal. Contohnya kawasan-kawasan yang sudah ditetapkan sebagai kawasan industri seperti Tangerang, Sidoarjo, dan Bekasi kini telah berubah menjadi kawasan perumahan. Mengapa demikian? Pertama, sistem zonasi sangat erat kaitannya dengan pembuatan peta dasar kawasan. Pada kenyataannya, Indonesia belum memiliki peta dasar kawasan

²³ Anonim, "Indonesia Bisa Kelaparan: Alih Fungsi Tanah Pertanian di Jawa Barat Tertinggi", *Pikiran Rakyat on Line*.

²⁴ Gatot Irianto, *loc. cit.* hlm. 2.

²⁵ Deborah Oktavia Tobing, 2005, "Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian dalam Kaitannya dengan Kebijakan Penataan Ruang di Kab. Sleman, DIY", *Penulisan Hukum*, Fakultas Hukum, UGM, Yogyakarta, hlm.82.

²⁶ Lihat Pasal 28 PP 16/2004 tentang Penatagunaan Tanah.

²⁷ Lihat UU 28/2009 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Pertanian dan Perkebunan yang mulai berlaku Januari 2014.

²⁸ Lihat PP 36/1998 tentang Pendayagunaan Tanah Terlantar.

²⁹ Lihat Tap MPRRI/IX/MPR Tahun 2001.

integrated yang berlaku secara nasional. Peta dasar yang ada sifatnya masih sangat sektoral, terbukti tiap-tiap instansi memiliki peta sendiri-sendiri, bahkan lebih dari dua belas instansi di Indonesia ini memiliki peta kawasan untuk kepentingannya sendiri yang mengakibatkan *overlapping* antara peta satu dengan yang lainnya sehingga sistem ini sulit dijalankan. Kedua, erat kaitannya dengan sistem perizinan. Apabila perizinan tidak sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan, hanya karena mengejar PAD maka sistem *zoning* tidak akan berhasil. Ketiga, sistem *zoning* cocok diterapkan pada kawasan yang belum padat dan teratur. Kenyataannya, kawasan tertentu (Jawa dan Bali) sudah padat dan tidak teratur, sehingga sulit diterapkan sistem zonasi. Meskipun sistem ini merugikan beberapa pihak, misalnya kawasan itu ditetapkan sebagai zona industri tetapi telah berdiri banyak perumahan, maka pemilik rumah dapat diberikan ganti kerugian untuk relokasi. Akan tetapi, pelaksanaan ganti kerugian tidak selalu memuaskan kedua belah pihak. Studi mengenai pelaksanaan ganti kerugian untuk kepentingan umum kebanyakan tidak memuaskan para pihak karena menyangkut banyak faktor. Keempat, peraturan arahan, baik yang berupa PP maupun perda tiap daerah tentunya akan berbeda-beda sesuai dengan situasi dan kondisinya meskipun tidak boleh menyimpang dari arahan zonasi tingkat nasional. Kelima, pada dasarnya, kegiatan pembangunan harus disesuaikan dengan RDTRK, RDTRK tidak boleh menyimpang dari TRTW, dan pembuatan TRTW harus diselaraskan dengan tata guna tanah dengan menggunakan model

zonasi dalam penatagunaan tanahnya. Akan tetapi pada kenyataannya, ketika terjadi ketidaksinkronan antara kegiatan pembangunan dengan RTRW, maka yang disesuaikan adalah RTRW, sehingga RTRW sering berganti-ganti (tidak konsisten). Bahkan seorang bupati ketika berjalan-jalan dapat saja sambil menunjuk-nunjuk di sini mau dibangun apa, di sana mau dibangun apa. Kesimpulannya, telunjuk seorang bupati atau gubernur atau penguasa lainnya lebih berdaya guna dari pada rencana tata ruang maupun tata guna tanah.

B. Optimasi Perizinan

Hukum perizinan timbul karena adanya hubungan yang terjalin antara penguasa dengan masyarakat. Pada suatu sisi, masyarakat mempengaruhi penguasa dalam menjalankan tugasnya, pada sisi lain penguasa memberi pengaruh tertentu pada masyarakat. Dalam masyarakat, penguasa melakukan aneka ragam tugas. Tugas-tugas penguasa antara lain mengatur dan mengurus warganya (*ordende en verzorgende taken*). Dalam tugas-tugas mengatur, penguasa memerintah dan melarang, dan melahirkan sistem perizinan.

Izin adalah salah satu instrumen yang digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku warga negara. Izin adalah persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya

untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini merupakan perkenaan suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Dalam arti sempit, izin adalah memberi perkenaan, tetapi tindakan-tindakan yang diperkenankan harus dilakukan dengan cara-cara tertentu yang dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan. Penolakan izin hanya dilakukan jika kriteria yang diterapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau karena suatu alasan tidak mungkin memberi izin kepada semua orang yang memenuhi kriteria. Ini disebut izin restriktif, karena alasan-alasan kesesuaian tujuan (*doelmatigheid*), penguasa dapat menganggap perlu untuk menjalankan kebijakan izin restriktif dan membatasi jumlah pemegang izin.³⁰ Pembatasan izin dalam bidang penatagunaan tanah meliputi:

1. Izin Pemanfaatan Tanah (IPT)

Izin Pemanfaatan Tanah adalah izin peruntukan penggunaan tanah yang wajib dimiliki orang pribadi dan atau badan hukum yang akan melaksanakan kegiatan yang mengakibatkan perubahan peruntukan tanah untuk bangunan/usaha yang dilakukan dengan batasan luasan sebagai berikut:

- 1) Untuk usaha pertanian, maksimum 25 ha;
- 2) Untuk usaha nonpertanian, maksimum 1 ha; dan
- 3) Untuk kegiatan bidang sosial dan keagamaan, tanpa batas luasan.

2. Izin Lokasi

Adanya izin peruntukan tanah yang wajib dimiliki oleh perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal, yang berlaku sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal, dengan batasan luasan sebagai berikut:

- 1) Untuk usaha pertanian minimal 25 ha; dan
- 2) Untuk usaha nonpertanian minimal 1 ha.

Izin lokasi ini diatur dalam peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi. Peraturan tersebut secara garis besar mengatur tentang kewajiban bagi perusahaan untuk memperoleh izin lokasi guna memperoleh tanah dan pengecualiannya, tanah yang dapat ditunjuk, jangka waktu, tata cara pemberian izin, serta hak dan kewajiban pemegang izin lokasi. Izin lokasi tersebut diperlukan untuk mengendalikan dan mengarahkan perusahaan-perusahaan yang akan memperoleh tanah agar sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku dan kemampuan fisik tanah. Izin lokasi yang diberikan setelah melalui rapat koordinasi antarinstansi terkait. Hal-hal yang diperhatikan dan menjadi pertimbangan dalam rapat koordinasi khususnya dalam melindungi tanah pertanian adalah:

- 1) Kesesuaian dengan RTRW
- 2) Aspek tata guna tanah yang meliputi fisik wilayah, penggunaan tanah, serta kemampuan fisik tanah.

³⁰ Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yurisidksia, Surabaya, hlm 2-3.

Wilayah yang subur dan cocok untuk kegiatan pertanian. Maka penggunaannya akan dihindarkan untuk kegiatan nonpertanian.

- 3) Kepentingan pihak ketiga yang ada di lokasi yang dimohon.
- 4) Dampak lingkungan fisik dan sosial ekonomi yang mungkin timbul.³¹

Dahulu, sebelum memperoleh izin lokasi, perusahaan yang memerlukan tanah tersebut terlebih dahulu harus memperoleh izin prinsip. Sekarang, izin prinsip tidak diperlukan lagi untuk memangkas birokrasi.

3. Izin Perubahan Penggunaan Tanah

Adalah izin peruntukan penggunaan tanah yang wajib dimiliki oleh pribadi yang akan mengubah peruntukan tanah pertanian menjadi nonpertanian guna pembangunan rumah tinggal pribadi dengan ukuran seluas-luasnya 5.000 meter persegi.³²

4. Izin Konsolidasi Tanah

Adalah izin peruntukan penggunaan tanah yang wajib dimiliki oleh kumpulan orang pribadi atau badan hukum yang akan melaksanakan penataan kembali penguasaan tanah, penggunaan tanah, dan usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan guna meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat/pemilik tanah pada lokasi

tersebut untuk kepentingan umum sesuai dengan tata ruang.³³

5. Izin Penetapan Lokasi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Yaitu izin peruntukan penggunaan tanah yang diperlukan oleh instansi pemerintah yang akan melaksanakan pengadaan tanah guna pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.³⁴

Optimalisasi perizinan telah diatur dalam UU 26/2007 yang pada dasarnya telah menetapkan rambu-rambu perizinan dalam pengendalian pemanfaatan ruang yang tertuang dalam Pasal 37, bahwa perizinan pada tingkat nasional diatur dengan PP, sedangkan di tingkat daerah diatur dengan perda. Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW dibatalkan oleh pemerintah. Izin yang dikeluarkan dan atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum. Izin yang telah sesuai dengan prosedur tetapi terbukti tidak sesuai dengan RTRW dibatalkan, pihak yang dirugikan mendapatkan penggantian yang layak, demikian pula halnya terhadap izin yang tidak layak karena terjadi perubahan RTRW. Setiap pejabat dilarang menerbitkan izin yang tidak sesuai dengan RTRW. Ketentuan lebih lanjut mengenai prosedur perolehan izin dan tata cara penggantian yang layak diatur dengan PP. Pemberlakuan ketentuan tersebut tidak cukup hanya dilandasi dengan *political will*

³¹ Lihat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.2 Tahun 1999.

³² Lihat Perda Kab.Sleman No.19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.

³³ Peraturan Menteri Negara, *loc.cit.*

³⁴ *ibid.*

dari pemerintah tetapi harus dengan *political commitment* yang mesti dijalankan dengan sungguh sungguh terlepas dari pretensi-pretensi tertentu.

C. Pemberian Insentif dan Disinsentif serta Pengenaan Sanksi

Menurut Pasal 35 jo. Pasal 38 UU 26/2007, pemerintah memberikan insentif (imbalan) terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan RTRW berupa:

- a. Keringanan pajak, pemberian kompensasi, subsidi silang, imbalan, sewa ruang dan urusan saham;
- b. Pembangunan serta pengadaan infrastruktur;
- c. Kemudahan prosedur perizinan; dan
- d. Pemberian penghargaan pada masyarakat, swasta dan atau pemerintah daerah

Pemerintah memberikan disinsentif untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan RTRW berupa:

- a. Pengenaan pajak yang tinggi yang disesuaikan dengan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengatasi dampak yang ditimbulkan akibat pemanfaatan ruang; dan atau
- b. Pembatasan penyediaan infrastruktur, pengenaan kompensasi dan penalti.

Insentif dan disinsentif diberikan dengan tetap menghormati hak masyarakat. Insentif dan disinsentif dapat diberikan oleh:

- a) Pemerintah kepada pemerintah daerah
- b) Pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya; dan

- c) Pemerintah kepada masyarakat

Ketentuan lebih lanjut mengenai insentif dan disinsentif diatur lebih lanjut dengan PP. Pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud Pasal 35 merupakan tindakan penertiban yang dilakukan terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan RTRW dan peraturan zonasi. Pada tingkat implementasinya, sanksi ini masih sulit dilaksanakan karena belum jelas ketentuan yang mengatur lebih lanjut. Pada pelaksanaan UU ini juga tidak dijelaskan bentuk-bentuk sanksi dan pelanggarannya.

D. Pembentukan Badan Pengendalian Pertanahan Daerah

Menurut Deborah, untuk mengontrol pelaksanaan pengendalian pemanfaatan tanah dibentuk Badan Pengendalian Pertanahan Daerah di tiap-tiap daerah, meskipun tidak semua daerah memilikinya. Untuk daerah Sleman misalnya, badan ini baru dibentuk tahun 2003 dan efektif tahun 2004. Tugas badan ini adalah:

- a. Meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait serta menyempurnakan kebijakan teknis penatagunaan tanah sehingga tidak terjadi benturan dan permasalahan di bidang penatagunaan tanah;
- b. Memperketat pemberian izin peruntukan penggunaan tanah dan melakukan pengawasan pemanfaatan tanah sesuai kebijakan penataan ruang;
- c. Memberikan masukan kepada BAPPEDA untuk penyusunan RTRW. Dalam kenyataannya, badan ini masih menjumpai kesulitan di lapangan karena;

- 1) Kebijakan RTRW belum bersifat operasional
- 2) Ketentuan teknis penatagunaan tanah pada tingkat instansi tidak sama sehingga timbul kesulitan penerapan, bahkan terjadi konflik kepentingan;
- 3) Kurangnya koordinasi antar instansi pemerintah.³⁵

E. Mengatur Tanah-tanah Telantar

Untuk mencegah alih fungsi tanah, peraturan tentang pemanfaatan dan penyelesaian masalah lahan kosong dapat juga diterapkan, sebab apabila tanah tersebut tidak/belum dimanfaatkan, maka pihak lain harus diperbolehkan untuk mengolah tanah tersebut dengan perjanjian.³⁶ Di samping itu, peraturan tentang penertiban dan pendayagunaan tanah telantar sebagaimana diatur dalam PP 36/1998 dapat juga diterapkan. Akan tetapi pada tataran empiris, peraturan ini tidak dapat berlaku efektif karena prosedur yang berbelit-belit, melalui tahapan yang banyak, waktu yang lama, bahkan diperlukan ganti kerugian. Untuk itu, PP tersebut sudah akan diganti dengan yang baru.

F. Menciptakan Lahan Abadi

Dalam rangka melaksanakan TAP MPR RI No.IX/MPR/2001, pemerintah merencanakan untuk menciptakan lahan abadi seluas 15 juta hektar yang akan

dijadikan tanah pertanian. Tanah-tanah tersebut diperoleh dari penetapan tanah-tanah telantar dan kawasan hutan yang tidak terurus, tanah negara, tanah kelebihan batas maksimum, dan *absentee*. Tanah tersebut kemudian akan dibagi-bagikan kepada kaum marginal, dalam hal ini petani yang tidak memiliki lahan atau memiliki lahan kurang dari batas minimum. Wacana ini memang baru gagasan yang dilontarkan oleh Ka BPN, Joyo Wijoyo, akan tetapi pelaksanaannya akan sangat sulit direalisasikan, karena di samping memerlukan biaya yang sangat tinggi, perlu komitmen politik yang sangat kuat. Belum lagi mekanismenya yang tentu saja banyak kendala. Misalnya mendata kaum marginal. Contoh, pemberian BLT (bantuan langsung tunai), bantuan korban gempa saja tidak berjalan baik, apalagi untuk masalah tanah. Pasti akan bermunculan kaum marginal-marginal baru yang tidak terduga sebelumnya. Belum masalah hak atas tanah yang diberikan. Segudang permasalahan pasti akan muncul jika tidak dikaji dengan serius lebih dulu.³⁷

D. Implementasi Upaya-upaya Pengendalian Alih Fungsi Tanah

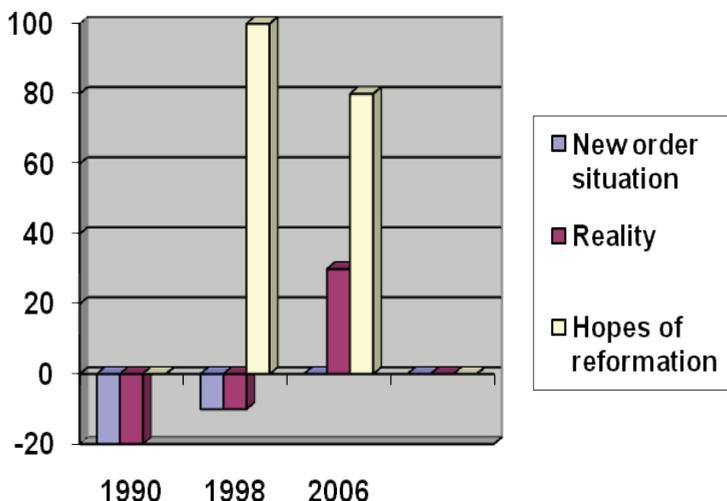
Implementasi upaya-upaya pengendalian alih fungsi tanah yang sudah digariskan oleh pemerintah belum dapat berjalan sesuai dengan tata ruang yang telah digariskan untuk menunjang pelaksanaan tata guna tanah di Indonesia.

³⁵ Deborah Oktavia Tobing, *op. cit.* hlm. 84.

³⁶ Lihat Peraturan Menteri Negara Agraria/ Ka.BPN No.3 Tahun 1998 jo. Keputusan Presiden R.I Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

³⁷ Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, "Kebijakan untuk Menciptakan Lahan Pertanian Pangan Abadi", <http://pse.litbang.deptan.go.id>, diakses tanggal 23 Februari 2010.

Secara garis besar realita ini digambarkan dalam diagram berikut.



Ket: -20 sampai dengan 100 dalam prosentase

Sumber: Presentasi oleh Jacqueline Vel dalam *Land Law and Land Tenure in Post 1998 Indonesia. Changes in rule of law in the Field of Agraria*. Seminar and workshop by the graduate school of UGM Yogyakarta and Van Vollenhoven Institute of Leiden University, 31 May – 2 June 2007.

Meskipun diagram tersebut tidak secara khusus mewakili kegagalan pengendalian alih fungsi tanah, akan tetapi secara umum menunjukkan situasi kegagalan implementasi kebijakan bidang agraria yang termasuk didalamnya alih fungsi tanah pertanian, penatagunaan tanah dan tata ruang di Indonesia.

Seperti dikutip pada penjelasan Jacqueline, implementasi kebijakan di bidang agraria di Indonesia “bagaikan air di dalam botol”: *half-empty or half-full*. Artinya, jika dipandang dari target, maka dapat dikatakan merupakan suatu kegagalan, akan tetapi jika dipandang dari segi usaha dapat berarti keberhasilan yang hanya mencapai

kekurangan dari separo. Usaha ini dapat dilihat pada saat reformasi (1998). Pada saat regulasi agraria, harapan masyarakat sangat tinggi (100%), namun setelah era reformasi memasuki tahun 2006, harapan masyarakat akan keberhasilan yang dilakukan oleh pemerintah dengan regulasinya mulai turun karena sadar akan keberhasilan reformasi yang jauh dari harapan, dan kenyataannya keberhasilan di lapangan menunjukkan angka 30%. Usaha ini sudah kelihatan riil, sebab jika dibandingkan dengan dengan era Orde Baru harapan masyarakat sangat rendah, bahkan menembus angka -20 (minus duapuluh). Ini berarti masyarakat sudah sangat skeptis dan kecewa karena hasilnya

pun sangat mengecewakan. Terbukti bahwa banyak penindasan yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru terhadap rakyat dibidang keagrariaan.³⁸

E. Kesimpulan

Kegagalan pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian dalam perspektif penatagunaan tanah di Indonesia disebabkan karena adanya:

1. Faktor Internal
 - a. Kebutuhan masyarakat akan tempat tinggal dan atau usaha;
 - b. Hasil dari tanah pertanian khususnya sawah tidak mampu mencukupi kebutuhan sehari-hari;
 - c. Operasional untuk tanah pertanian berupa pupuk, bibit dan obat-obatan dirasakan petani cukup mahal; dan
 - d. Bidang tanah sawah terlalu sempit.
 2. Faktor Eksternal
 - a. Tingginya arus investasi terutama di bidang industri dan perumahan guna mendongkrak PAD sebagai imbas dari otonomi daerah;
 - b. pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi;
 - c. perkembangan kota yang cukup pesat;
 - d. urbanisasi yang tinggi;
 - e. pembangunan fasilitas umum seperti jalan raya dan institusi pendidikan;
 - f. pemberian izin peruntukan tanah baik IPT, IPPT, maupun izin lokasi yang relatif mudah didapat. Optimalisasi perizinan yang tidak jalan karena pertimbangan ekonomis yang lebih dominan dari pada pertimbangan yuridis; dan
 - g. penerapan sanksi terhadap subjek hak atas tanah yang melanggar ketentuan tentang izin perubahan tidak secara tegas dilaksanakan.
3. Hambatan yang Ditemui dalam Mengendalikan Perubahan Tanah Pertanian Menjadi Nonpertanian
 - a. kurangnya koordinasi antara instansi yang terkait masalah perubahan penggunaan fungsi tanah;
 - b. kebijakan teknis di bidang petanahan misalnya RTRW masih sulit dilaksanakan; dan
 - c. pertimbangan dan saran dari Tim Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, terutama dari dinas pertanian dan dinas pengairan kurang diperhatikan.
 4. Cara-cara yang Dapat Dilakukan untuk Menanggulangi Hambatan Tersebut
 - a. meningkatkan kinerja BPPD;
 - b. penyuluhan melalui Dinas Pertanian sebagai upaya intensifikasi dan diversifikasi di bidang usaha tani untuk dapat meningkatkan kesejahteraan petani;
 - c. berbagai instansi terkait dapat dilibatkan untuk memberikan masukan kepada Bappeda dalam penyusunan RTRW;
 - d. memperketat pemberian izin peruntukan penggunaan tanah;

³⁸ Jacqueline Vel, 2007, *Land Law and Land Tenure in Post 1998 Indonesia: Changes in Rule of Law in the Field of Agraria*, Seminar and Workshop by the Graduate School of UGM Yogyakarta and Van Vollenhoven Institute of Leiden University, Yogyakarta, 31 May-3 June 2007

- e. memberikan penyuluhan kepada masyarakat tentang peraturan-peraturan di bidang hukum pertanahan;
- f. menyosialisasikan RTRW;
- g. mempertegas konsistensi penerapan setiap sanksi; dan
- h. pelaksanaan perpajakan, pemberian insentif dan disinsentif harus dilaksanakan secara konsekuen.

Secara umum, penataan rencana tata ruang wilayah (RTRW) merupakan kunci utama untuk mengatasi banyak masalah

alih fungsi tanah. Selama RTRW tidak disusun dengan baik, perubahan alih fungsi lahan secara pesat akan terus terjadi. Juga diperlukan komitmen bersama pihak-pihak yang terkait untuk melaksanakan apa yang telah ditetapkan. Di samping itu, optimalisasi lembaga perizinan sebagai instrumen pengendali alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian harus dijalankan, dengan tidak hanya memandang cukup dengan *political will*, akan tetapi juga harus *political commitment* dan *law enforcement* yang tangguh.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Amber, John S., 1992, *Irigasi di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- Arief, Sigit Supadmo, *et al.*, 2000, *Keberlanjutan Sistem Irigasi dalam PJP Kedua (Studi Kasus di Pulau Jawa dan Bali)*, P3PK, Yogyakarta.
- BPS, 2002, *Statistik Potensi Desa Indonesia 2003*, Jakarta.
- Gardner, Gray, 1996, *Preserving Agriculture Resources*, Linda Starke (edit), *State of the World*, USA, WW Norton & Company.
- IMMI, 1982, *Final Report, Study of Irrigation Management Indonesia*, IIMI, Srilanka.
- Mertokusumo, Soedikno, 1998, *Materi Pokok Hukum dan Politik Agraria*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Terbuka, Yogyakarta.
- Hadjon, Philipus M, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridiksia, Surabaya.

- Satjita, 2004, *Pemberian Izin Lokasi dalam Kerangka Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan*, STPN, Yogyakarta.
- Suryana, Achmad, 2004, *Kapita Selekta Ketahanan Pangan*, Fakultas Ekonomi UGM.
- Sutrino, Loekman, 2002, *Paradigma Baru Pembangunan Pertanian*, Kanisius, Yogyakarta.

B. Artikel Internet/Jurnal/Publikasi Ilmiah

- Anonim. "Agriculture Land Preservation: Washington's Approach", *Gonzaga Law Review*, Vol.15:765, 1980.
- Anonim. "Indonesia Bisa Kelaparan: Alih Fungsi Tanah Pertanian di Jawa Barat Tertinggi", *Pikiran Rakyat on Line*.
- Irianto, Gatot, "Menyoal Alih Fungsi Lahan, Kekeringan dan Ketahanan Pangan", *Kompas*, 30 Agustus 2004.
- Mardiyanto, "Cerita di Balik Angka Produksi pada 2002", *Harian Kompas* 26 Juni 2002.

- Nts, Hindaryoen, "Sukses Ketahanan Pangan, Untuk Apa...", *Harian Kompas*, Sabtu 24 September 2005. hlm. 36.
- Rahman, Benny, "Studi Mengenai Implikasi Desentralisasi Pengelolaan Sumber Daya Pertanian", <http://www.psedepa.go.id>.
- Rinaldi, Yanis, 1997, "Masalah-Masalah Pertanahan dalam Pembangunan", *Kanun*, No.16 Th VII April.
- Sinulingga, 1992, "Lagi, Masalah Alih Fungsi Tanah", *GCS*, No.XVIII-11 Juli 1992.
- Sumardjono, Maria S.W, 1993, "Perubahan Penggunaan Lahan Pertanian Menjadi Lahan Nonpertanian di Propinsi DIY Tahun 1983-1987", *Mimbar Hukum*, No.17/IV/1993.
- Sutaryono, 2003, "Dualisme Perkembangan Wilayah dan Pengendalian Perubahan Penggunaan Tanah", *Widya Bhumi*, No.10, 4 Mei 2003.
- Tobing, Deborah Oktavia, 2005, "Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Nonpertanian dalam Kaitannya dengan Kebijakan Penataan Ruang di Kab. Sleman, DIY", *Penulisan Hukum*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.
- Vel, Jacqueline, 2007, *Land Law and Land tenure in Post 1998 Indonesia: Changes in Rule of Law in the Field of Agraria*, Seminar and Workshop by The Graduate School of UGM Yogyakarta and Van Vollenhoven Institute of Leiden University, Yogyakarta, 31 May-3 June 2007.