

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah Indonesia dalam rangka meningkatkan kemakmuran masyarakat telah menempuh berbagai cara diantaranya dengan membangun perekonomian yang kuat, yang berdasarkan demokrasi ekonomi kemakmuran bagi semua orang. Secara konstitusional masalah tanah sebagai permukaan bumi, diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Pasal 33 ayat (3) tersebut di lihat dari kedudukannya, dapat dikemukakan bahwa penguasaan tanah dan permukaan bumi oleh negara dapat tercapai sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat. Demi tercapainya tujuan negara sebagaimana tersurat di dalam alinea ke-empat Pembukaan UUD 1945. Penguasaan tanah oleh negara penting, sebab tanah merupakan pokok-pokok kemakmuran rakyat, sehingga perlu dicegah penguasaan tanah oleh kelompok tertentu yang dapat menimbulkan penindasan dan pemerasan bagi rakyat.

Tanah bagi hidup dan penghidupan manusia merupakan “*conditio sine qua non*”. Perkembangan hubungan manusia dengan tanah semakin luas semakin luas

dan kompleks dimulai dengan tahap penguasaan individu terhadap tanah sampai corak yang diciptakan oleh negara.¹

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1960 No.104 yang lazim disingkat dengan UUPA.² UUPA yang merupakan penjabaran dari Pasal 33 ayat(3) UUD 1945 mengatur kewenangan negara atas tanah sebagai tersimpul dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang berbunyi:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi,air dan ruang angkasa.

UUD 1945 mengamanatkan bahwa lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena Negara Indonesia adalah negara agraris yang sebagian besar penduduknya bermatapencarian sebagai petani, sudah selayaknyalah jika negara perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan, sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan

¹ Winahyu Erwiningsih, 2011, *Hak Pengelolaan Atas Tanah*, Yogyakarta, Total Media, hlm.1.

²Boedi Harsono, 1982, *Hukum Agraria Indonesia,Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, Cet.Ketiga*, Jakarta, Djambatan, hlm.5.

yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Negara berkewajiban menjamin hak asasi warganegaraanya atas kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan.

Dalam pembangunan dewasa ini Pertanian berkelanjutan adalah suatu proses yang memanfaatkan sumberdaya pertanian secara optimal untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat masa kini tanpa harus mengorbankan kebutuhan dan kesejahteraan generasi yang akan datang. Seiring dengan laju konversi lahan pertanian ke lahan non pertanian, sumberdaya pertanian yang perlu mendapatkan prioritas adalah lahan pertanian, terutama lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Pengendalian konversi lahan pertanian, melalui Undang Undang RI Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, diharapkan dapat mendorong ketersediaan lahan pertanian untuk menjaga kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 bertujuan untuk:

1. melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
2. menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
3. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan
4. melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani
5. meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat

6. meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani
7. meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak
8. mempertahankan keseimbangan ekologis, dan
9. mewujudkan revitalisasi pertanian

Permasalahan penggunaan tanah pertanian tersebut ternyata telah membawa implikasi lain terutama terhadap ketersediaan tanah pertanian sebagai sumber pangan dan mata pencarian petani, serta semakin menyempitnya pemilikan tanah pertanian oleh petani. Apabila tidak ditanggulangi maka dalam jangka panjang akan berdampak merugikan.

Sumber penurunan kualitas lahan pertanian yang disebabkan oleh kegiatan non pertaniandidominasi oleh kegiatan pengembangan industri dan pertambangan dan pembakaran hutan baik dalam bentuk pencemaran maupun perusakan lingkungan.³

Upaya mengimbangi penciutan tanah pertanian, telah dicoba dilakukan melalui berbagai cara antara lain menaikkan produksi persatuan luas melalui programintensifikasi, penerapan teknologi baru di bidang pertanian, ekstensifikasi tanah pertanian, dan melalui sektor perizinan. Namun demikian usaha tersebut belum dapat mengimbangi laju perubahan penggunaan tanah pertanian yang pada waktu ini diduga telah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan. Upaya lain yang masih mungkin dilakukan adalah melalui kebijakan pemerintah dalam

³Kurniatmanto, 2007, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Kerusakan Tanah Pertanian Akibat Penggunaan Teknologi (UU No.23 tahun 1997 Tentang Lingkungan Hidup)*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM, hlm.35.

penatagunaan tanah yang bertujuan mengendalikan, memelihara, dan menjaga pemanfaatan tanah pertanian agar tidak terjadi konflik dalam penggunaannya serta dapat dicegah dan dikendalikan kemungkinan terjadi penyalahgunaan tanah pertanian.

Di dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, bahwa lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan. Selama ini berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah pengendalian alih fungsi lahan pertanian, utamanya sawah sudah banyak dibuat. Namun demikian, implementasinya tidak efektif karena tidak didukung oleh data dan sikap proaktif yang memadai dari pemangku kepentingan. Setidaknya terdapat tiga kendala mendasar yang menjadi alasan mengapa peraturan pengendalian konversi lahan sulit terlaksana yaitu:

1. kendala koordinasi kebijakan;
2. kendala pelaksanaan kebijakan; dan
3. kendala konsistensi perencanaan

Kendala mendasar tersebut, yang terkait juga dengan tidak efektifnya peraturan yang telah ada dipengaruhi oleh:

1. sistem administrasi lahan masih lemah;
2. koordinasi antar lembaga yang terkait kurang kuat;

3. implementasi tata ruang yang belum memasyarakat; dan
4. konservasi tanah dan air yang belum memadai.

Di sisi lain persepsi tentang kerugian akibat konversi lahan sawah cenderung bias ke bawah (*under estimate*). Dampak negatif konversi lahan sawah tidak dianggap sebagai persoalan yang perlu ditangani secara serius dan konsisten. Kompetensi untuk melakukan pengendalian alih fungsi lahan sawah masih rendah, karena belum adanya suatu aturan baku yang dapat memayungi seluruh upaya pengendalian yang dilakukan dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif yang ada.

Upaya strategis dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif di Provinsi DIY dalam hal ini maka Peraturan Daerah (Perda) yang harus:

1. menjamin tersedianya lahan pertanian yang cukup;
2. mampu mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian secara tidak terkendali; dan
3. menjamin akses masyarakat petani terhadap lahan pertanian yang tersedia.

Khususnya Kabupaten Sleman yang merupakan salah satu kabupaten yang masuk dalam wilayah daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), yang mana kabupaten Sleman memiliki potensi dan perkembangan yang baik dalam sektor perumahan dan bisnis kontraktor, dikarenakan daerah Sleman tersebut masih terdapat tanah-tanah kosong yang letaknya strategis, berpotensi untuk dikeringkan dan diubah menjadi tempat usaha perindustrian dan tempat pemukiman. Berubahnya fungsi

lahan sebagian atau seluruh kawasan dari fungsinya semula seperti direncanakan menjadi fungsi lain yang berdampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis terdorong untuk melakukan penelitian guna mengetahui **“Pelaksanaan Undang-undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman”**

B. Rumusan Masalah

Dari uraian tersebut, penulis mengemukakan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan Undang-undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman?
2. Apa saja hambatan dalam pelaksanaan Undang-undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman?
3. Apa saja upaya Pemerintah Kabupaten Sleman dalam mengatasi hambatan pelaksanaan Undang-undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini di adakan dengan tujuan:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Undang-undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman.

2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan undang-undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman.
3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam mengatasi hambatan-hambatan Pelaksanaan Undang-undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum Agraria, khususnya Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Sleman untuk menetapkan kebijakan dalam konservasi lahan pertanian di Kabupaten Sleman.

2. Manfaat Praktis

Untuk memberikan gambaran mengenai bagaimana peran pemerintah Kabupaten Sleman dalam menjaga ketersediaan tanah pertanian terutama bagi masyarakat yang awam akan hukum sehingga mereka juga akan turut serta dalam menjaga ketersediaan tanah pertanian.