

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lahan sawah selain berfungsi sebagai penghasil padi, juga berperan dalam pemeliharaan lingkungan berupa kemampuan mencegah kerusakan alam (lahan, air, udara dan keragaman hayati) yang kadang tidak dievaluasi secara ekonomi (Nisho, 1999). Sayangnya laju konversi lahan sawah ke penggunaan lain terus meningkat dari waktu ke waktu, sementara kebijakannya sangat sedikit. Dalam sepuluh tahun terakhir, konversi lahan sawah ke penggunaan lain mencapai 1,28 juta ha dimana 79% terdapat di Jawa dan 68% merupakan lahan sawah produktif (CBS, 1996). Sementara Kasryono (1999) memperkirakan bahwa sekitar 304- ribu ha/tahun areal sawah dikonversi menjadi penggunaan di non pertanian setiap tahun. Hal ini didorong antara lain oleh rasio persewaan lahan (*land rent ratio*) yang sangat berbeda antara penggunaan lahan dengan mengusahakan usaha tani padi dan penggunaan lain berupa perumahan dan industri mencapai berturut-turut sebesar 1:622 dan 1:500 (Syafaat et al., 1995).

Berkembangnya sektor industri, jasa, dan properti pada era pertumbuhan ekonomi sepuluh tahun terakhir, pada umumnya telah memberikan tekanan pada sektor pertanian, terutama tanah sawah. Konflik penggunaan dan pemanfaatan lahan bersifat dilematis mengingat peluang perluasan areal pertanian sudah sangat terbatas, sementara tuntutan terhadap kebutuhan lahan untuk perkembangan sektor industri, jasa, dan properti semakin meningkat. Dengan demikian perubahan penggunaan

lahan sejalan dengan pertumbuhan ekonomi regional tidak mungkin dapat dihindarkan. Bila keadaan dilematis ini tidak segera diatasi dengan pengembangan kebijakan pertanahan maka kelangsungan sistem pertanian sulit dipertahankan, mengingat selama tiga dekade terakhir belum ada sesuatu terobosan teknologi dan kelembagaan yang mampu mengkompensasi penurunan produksi pertanian akibat berkurangnya tanah-tanah pertanian (khususnya sawah beririgasi teknis) yang dirubah kepenggunaan lain.

Memasuki masa pemulihan ekonomi saat ini, pemerintah melalui kebijakan pemanfaatan lahan tidur atau terlantar telah berupaya mendorong para pemilik maupun petani penggarap agar dengan kesepakatan bersama mengusahakan tanahnya dengan komoditi tanaman pangan. Upaya ini hanya bersifat sementara. Dengan adanya perbaikan kemampuan investasi, para pengembang atau *developer* yang sudah terlanjur menguasai lahan pertanian (sawah) akan tetap berusaha melaksanakan kegiatan nonpertanian (jasa, industri, dan perumahan) pada lahan tersebut.

Hal ini lebih jauh telah menimbulkan persoalan baru sejalan dengan penerapan otonomi daerah. Permasalahan ini semakin kompleks di lapangan karena arah kebijakan nasional dalam hal pengendalian alih fungsi lahan pertanian sering bertabrakan dengan kebijakan pemerintah daerah yang lebih memprioritaskan kepentingan lokal dan kebijakan daerah. Walaupun penerapan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan masih dipandang cukup efektif dalam membatasi penggunaan lahan sawah bagi kegiatan nonpertanian (seperti mekanisme perijinan lokasi dan penerapan Rencana Tata Ruang Wilayah).

Akibat nyata yang dialami saat ini antara lain seringnya terjadi banjir di berbagai tempat seperti kota Semarang, Bandung, dan Jakarta serta daerah–daerah lainnya. Kejadian ini diidentifikasi sebagai bagian dari akibat semakin meluasnya konversi lahan sawah. Lahan sawah yang diketahui sangat efektif sebagai areal penyerap air hujan tidak berfungsi lagi. Sehingga air hujan yang tadinya dapat terserap dengan baik menjadi meluap dan mengakibatkan rawan banjir (Hayase dan Masumoto, 1998). Kerugian yang diderita akibat bencana tersebut dinilai sangat besar dan cenderung meningkat dari tahun ke tahun.

Negara Indonesia adalah Negara hukum yang berorientasi untuk mewujudkan tatanan seluruh peri kehidupan masyarakat baik perorangan maupun kelompok. Kekayaan alam yang diciptakan Tuhan Yang Maha Esa yang meliputi bumi, air dan luar angkasa serta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya mempunyai fungsi dan arti yang sangat penting dan agar dapat dinikmati oleh setiap masyarakat umum untuk membantu meningkatkan kesejahteraan sosial dan mewujudkan keadilan sosial. Untuk mewujudkan hal tersebut Pemerintah menyelenggarakan pembangunan nasional dari segala aspek secara berencana menyeluruh dan merata.

Tanah-tanah yang mestinya berfungsi sebagai lahan pertanian telah didirikan di atasnya berbagai macam bangunan dari berbagai keperluan baik keperluan tempat tinggal penduduk, pertokoan, pemancingan ikan, dan kegiatan usaha lainnya. Menurut Elly Roosita, sekali tanah pertanian itu berubah fungsi, maka mustahil akan kembali menjadi tanah pertanian lagi¹. Atau setidaknya jika pun kembali menjadi tanah pertanian, maka kemungkinan kualitas lahannya akan

¹ Elly Roosita, Akibatnya Konversi Lahan Pertanian, *Kompas*, 19 Desember 2005

berbeda, yaitu akan menjadi tidak subur sebelumnya. Dan juga akan mempengaruhi hasil panennya.

Alih fungsi tanah yang semula untuk pertanian menjadi tanah non pertanian adalah faktor utama dari semakin sedikitnya tanah pertanian. Selain berkurangnya lahan untuk pertanian, dalam arti untuk menghasilkan bahan-bahan pangan dan menyediakan lapangan pekerjaan sebagai fungsi utama dari tanah pertanian tersebut, maka dapat diartikan pula semakin berkurangnya tanah yang subur berakibat pada rusaknya ekosistem, yaitu sebagai penyerap/penampung air hujan, pencegah banjir dan erosi dan perlindungan atas lingkungan. Semakin seringnya banjir dan tanah longsor adalah salah satu akibat yang disebabkan semakin bertambahnya tanah kritis, baik itu karena pengalihfungsian tanah pertanian menjadi tanah non pertanian ataupun penatagunaan tanah yang tidak tepat.

Hal ini seharusnya menjadi perhatian bagi semua kalangan, terutama pembuat kebijakan tata guna tanah. Seperti halnya telah disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai peraturan induk dari hukum agraria nasional. Bahwa atas dasar Hak Menguasai Negara maka Pemerintah membuat rencana umum tentang persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam kerangka sosialisme Indonesia dan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sesungguhnya pengguna atau pemanfaatan tanah berkaitan erat dengan hak-hak yang melekat pada tanah dan oleh karenanya maka pemerintah berkewajiban mengatur dan mengelola penggunaan dan pemanfaatan atas tanah tersebut.

Tanah merupakan unsur yang utama dan sangat penting dan perlu dijaga kelestariaanya oleh manusia. Manusia hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan hasil tanah. Perkembangan zaman yang semakin maju dan jumlah manusia yang semakin bertambah, sehingga kebutuhan akan tanah menjadi meningkat. Setiap penduduk Indonesia berhak untuk mendapatkan dan menempati tempat tinggal yang nyaman dan tentram dan apabila tidak mampu maka akan di pelihara oleh Negara. Sesuai dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 atau dikenal dengan Undang-Undang Perumahan dan Pemukiman bahwa tiap-tiap warga Negara berhak untuk memperoleh dan menikmati perumahan dan pemukiman yang layak sesuai dengan norma sosial, tehnik keamanan, kesehatan dan kebersihan².

Selain dipengaruhi oleh keadaan tanah, perubahan penatagunaan tanah juga dipengaruhi oleh banyak faktor lain terutama perkembangan ekonomi dan sosial. Untuk mengontrol perubahan penatagunaan tanah tersebut, salah satunya adalah dengan cara pengaturan tentang fatwa tata guna tanah. Pada masa pemerintahan Orde Lama, hal ini diatur oleh Peraturan Direktur Jenderal Agraria Nomor 2 Tahun 1968 tentang Fatwa Tata Guna Tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1978 tentang Fatwa Tata Guna Tanah. Ditentukan bahwa pada dasarnya perubahan tata guna tanah harus disertai dengan fatwa tata guna tanah yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

Fatwa ini merupakan penilaian tehnis obyektif dan merupakan salah satu bahan pertimbangan dalam mengusulkan penyelesaian permohonan suatu hak atas tanah dan pemberian izin perubahan penggunaan tanah. Isinya terdiri dari keadaan

² Entang Sastraatmaja, Dilema Konversi Lahan, *Pikiran Rakyat*, 19 Agustus 2006

penggunaan tanahnya, kemampuan tanah, persediaan air, kemungkinan pengaruhnya terhadap daerah sekitarnya, rencana induk dan denah perusahaan, aspek sosial ekonomi penggarapan tanah dan aspek asas-asas tata guna tanah³.

Penatagunaan tanah selain dalam kerangka sebesar-besar kemakmuran rakyat, juga harus memperhatikan kewajiban pemeliharaan tanah dalam arti menjaga dan menambah kesuburannya, serta mencegahnya dari kerusakan sebagaimana telah ditentukan oleh UUPA dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Selain itu, jika dikaitkan dengan Undang-Undang Penataan Ruang maka penatagunaan tanah ini merupakan subsistem dari penataan ruang. Dan pada perkembangannya, di era reformasi, pengaturan tentang penatagunaan tanah ini diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 yang diterbitkan pada tanggal 10 Mei 2004.

Akan halnya dengan perubahan penatagunaan tanah, Peraturan Pemerintah tersebut menyebutkan bahwa jika terjadi perubahan rencana tata ruang wilayah maka penggunaan dan pemanfaatan tanah didasarkan pada RTRW yang terbaru. Hal ini berarti dimungkinkannya perubahan terhadap penggunaan dan pemanfaatan tanah.⁴

Selanjutnya, ditentukan dalam Pasal 6 bahwa penatagunaan tanah meliputi seluruh tanah baik itu tanah yang sudah dihaki perorangan atau oleh Badan Hukum, tanah Negara maupun tanah yang dikuasai masyarakat hukum adat. Sehingga terhadap semua tanah tersebut dilakukan penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap RTRW dengan mempertimbangkan kebijakan

³ Abdurrahman, 1983, *Beberapa Aspekta tentang Hukum Agraria*, Alumni, Jakarta, hal. 86.

⁴ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, pasal 16.

penatagunaan tanah, hak-hak pemilik tanah, investasi pembangunan sarana dan prasarana dan evaluasi tanah. Ditentukan bahwa penyesuaian ini harus melibatkan peran serta masyarakat, tetapi ketentuan mengenai peran serta masyarakat ini belum diatur.

Seiring dengan makin pesatnya pembangunan di berbagai sektor, perubahan penatagunaan tanah pun menjadi lebih sering dilakukan, terutama dengan mengikuti perkembangan dan kepentingan usaha. Hal ini bisa dilihat dari semakin banyaknya tanah-tanah pertanian, baik itu di perkotaan, pinggiran kota bahkan di pedesaan yang pada umumnya pertanian merupakan mata pencarian pokok penduduknya, yang beralih fungsi menjadi kawasan perindustrian, tempat rekreasi, pertokoan, *real estate* atau penggunaan selain pertanian lainnya.

Semakin sedikitnya tanah pertanian agaknya mendapat perhatian khusus sehingga kemudian dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 ditentukan bahwa pencegahan konversi lahan pertanian dan kehutanan untuk kegiatan non pertanian dan kehutanan merupakan salah satu langkah pokok untuk terpeliharanya fungsi kawasan konservasi dan kawasan lindung; berkurangnya lahan kritis pertanian dan kehutanan; berkurangnya konflik atas tanah; dan berkembangnya kelembagaan masyarakat yang mampu mengolah lahan secara terpadu.

Menurut pendapat Ir. Rija Sudirja, M.S.,⁵ alasan petani menjual lahannya antara lain karena: *pertama*, melihat kondisi sawah yang tanahnya tidak bisa diharapkan untuk berproduksi optimal; *kedua*, harga tanah di sekitar lokasi meningkat

⁵ Rija Sudireja, Sulitnya Mempertahankan Areal&Produksi Padi, *Pikiran Rakyat*, 16 April 2007.

pesat; *ketiga*, kebutuhan ekonomi yang tidak bisa dihindari, misalnya makan, sekolah, dan lain-lain.

Pengalihfungsian tanah pertanian itu sendiri tidak harus dilakukan dengan menjualnya kepada pihak lain lebih dulu, tetapi juga dapat dilakukan oleh pemilik tanah pertanian itu sendiri. Sayangnya, Pemerintah tidak banyak memberi perhatian pada permasalahan ini, dalam arti tindakan preventif. Pada kasus impor beras misalnya, Pemerintah menanggapi minimnya stok beras dengan suatu kebijakan yang pragmatis dan insidental. Bukan lebih menitik beratkan pada kebijakan subsidi pupuk dan peralatan pertanian lainnya untuk meningkatkan produktivitas pertanian itu sendiri, atau dengan pemaksimalan sumber-sumber produksi di daerah-daerah yang produktif/subur, atau pendistribusian yang merata antar daerah, atau bahkan dengan infrastruktur pertanian yang tepat, atau kebijakan nasional lainnya yang dilakukan secara internal (bukan melibatkan faktor eksternal dengan mengimpor beras dari luar negeri).

Dalam konteks otonomi daerah dimana kewenangan pertanahan termasuk tentang penatagunaan tanah juga menjadi kewenangan masing-masing daerah yang seharusnya kebijakan mengenai penatagunaan tanah akan benar-benar dapat meliputi kepentingan daerah secara tepat dan menjadi lebih terkontrol, ternyata banyak pula yang kemudian menambah jumlah konversi tanah pertanian. Apalagi jika pemerintah daerah lebih berorientasi pembangunan ekonomi yang menitik beratkan pada usaha-usaha non pertanian.

Sehingga komitmen pemerintah dan pemerintah daerah memang sangat penting dalam hal ini. Bukan hanya membuat peraturan yang melarang

pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian, tetapi kebijakan antisipatif yang berpihak pada pertanian, dan segala kebijakan yang terkait dengan pertanian, harus mendapat perhatian utama. Contoh, subsidi atau minimal perbaikan manajemen dan distribusi pupuk dan sarana pertanian lainnya, pengendalian harga dan stok beras nasional, pembangunan infrastruktur pertanian yang tepat, dan kebijakan lainnya.

Akan halnya dengan tanah pertanian abadi yang direncanakan oleh Pemerintah, haruslah dengan perencanaan dan pengelolaan yang tepat. Jika dikelola oleh Negara (pemerintah), swasta atau pun di distribusikan kepada rakyat, maka pengawasan terhadap pemanfaatan tanah pertanian tersebut harus benar-benar dilakukan secara jelas dan tegas. Sehingga tidak dimungkinkan perubahan fungsi menjadi tanah non pertanian.

Secara geografis Kabupaten Gunungkidul terletak antara 110°21'–110°50' Bujur Timur dan 7°46'–8°09' Lintang Selatan. Di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman. Di sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Kabupaten Sukoharjo. Di sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Wonogiri dan di sebelah selatan berbatasan dengan Samudra Hindia.

Berdasarkan topografi dan keadaan lahannya, Kabupaten Gunungkidul dibagi ke dalam 3 (tiga) wilayah pengembangan yaitu⁶ :

1. Wilayah Pengembangan Utara (Zone Baturagung), yaitu wilayah berbukit dan terdapat sungai/sumber-sumber air tanah yang dapat digali menjadi sumur dengan kedalaman 6-12 m dari permukaan tanah.

⁶ http://www.ekonomirakyat.org/edisi_3/artikel_6.htm - [Similar pages](#)

2. Wilayah Pengembangan Tengah (Zone Ledok Wonosari), yaitu daerah yang memiliki sumber air tanah dan sungai yang akan mengalami kekeringan pada saat musim kemarau.
3. Wilayah Pengembangan Selatan (Zone Gunung Seribu), keadaan wilayahnya berbukit karang kapur dan banyak memiliki telaga genangan air hujan.

Sedangkan berdasarkan peruntukan tata guna lahannya, wilayah Kabupaten Gunungkidul dapat dibagi menjadi:⁷

1. Tanah Pekarangan : 28.147 ha (19 %).
2. Tanah Sawah : 8.311 ha (5,6 %).
3. Tanah Tegalan : 77.163 ha (52 %).
4. Tanah Hutan : 12.113 ha (8,15 %).
5. Tanah Perkebunan : 55 ha (0,1%).
6. Kolam/Empang; 61 ha (0,1).

Akan tetapi dengan perkembangan pertumbuhan manusia yang sangat tinggi di Kabupaten Gunungkidul, membuat banyak masyarakat membuat permukiman. Konsekuensi logisnya adalah banyak lahan pertanian yang dijadikan permukiman oleh masyarakat. Efek negatif hal ini adalah lahan produktif pertanian semakin sempit. Disinilah ketertarikan penulis untuk menganalisis pengalihan tanah pertanian menjadi non pertanian untuk permukiman yang perpektif hukum di Kabupaten Gunungkidul.

Sebelumnya kita tahu bahwa lahan yang saat sudah beralih fungsi menjadi tempat tinggal penduduk, pertokoan, kolam pemancingan, dan tempat usaha

⁷ Ibid

lainnya adalah lahan pertanian yang dulunya sangat subur. Dengan berdirinya bangunan-bangunan itu menyebabkan lahan pertanian di Kabupaten Gunungkidul menyusut.

Lahan pertanian di wilayah Kabupaten Gunungkidul setiap tahun selalu berkurang. Lahan tersebut dialihfungsikan untuk berbagai macam keperluan, misalnya pembangunan rumah, jalan, dan usaha nonpertanian. Kondisi tersebut juga diakui oleh Kabid Bina Produksi dan Kesehatan Pangan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura Kabupaten Gunungkidul, Supriyadi. Wakil Ketua DPRD, Sutata mengungkapkan bahwa penyusutan lahan pertanian sekecil apapun harus segera ditanggulangi karena tanah pertanian di merupakan tanah yang kurang subur dan berkapur. Apabila lahan pertanian terus menyusut sementara jumlah penduduk atau kebutuhan pangan setiap tahun meningkat, dikhawatirkan bakal terjadi defisit pangan di masa mendatang. Sutata menambahkan, apalagi hal itu sudah diatur dan didukung upaya pemerintah yakni melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2008 tentang rencana tata ruang dan tata wilayah nasional yang meminimalisasi alih fungsi pertanian.

Efek positifnya adalah semakin kuatnya perputaran ekonomi masyarakat yang berimbas pada kemampuan daya beli. Setelah kebutuhan pokok pangan dan sandang, kebutuhan pokok berikutnya yang dicari adalah pemenuhan sarana tempat tinggal.

Pengembangan rumah tinggal oleh beberapa developer bukan tanpa konsekuensi, karena kegiatan ini memaksa (walaupun tidak 100 %) diversifikasi

fungsi lahan pertanian di Gunungkidul. Sedangkan kita tahu bahwa ekonomi Gunungkidul sangat bertumpu pada bidang agraria.

Memang volume pengembangan kompleks perumahan di Gunungkidul masih kalah pesat jika dibanding kota tetangga yang lebih besar seperti Wates, Bantul, Sleman atau bahkan Yogyakarta. Lokasinya juga masih berkecukupan diseperti Gunungkidul, Kecamatan Wonosari, Semanu, Karangmojo, Semin, Ponjong dan daerah lain dengan skala kecil. Satu lokasi biasanya berkisar dibawah 50 unit, walaupun ada juga yang lebih besar. Konsumen utamanya masih sekitar pegawai pemerintahan setidaknya jika kita melihat model pemasaran yang melalui jaringan dikantor-kantor pemerintahan . Tapi ada juga beberapa yang berasal dari kalangan warga bukan pegawai pemerintahan.

Namun alih fungsi tidak mutlak didominasi untuk pengembangan sarana perumahan, pembangunan kantor pemerintahan ataupun swasta juga ikut berperan dalam mempersempit areal pertanian. Bisa dijumpai banyak bangunan baru berdiri baik berupa gedung sekolah, rumah sakit, pasar, tempat niaga disepanjang jalan raya Wonosari-Gunungkidul. Oleh sebab itu, dengan adanya latar belakang ini peneliti memilih judul penelitian “Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Non Pertanian untuk Pemukiman.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan di atas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Skala Prioritas apa yang menjadi pertimbangan pemerintah setempat dalam memberikan izin alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pemukiman di Kabupaten Gunungkidul?
2. Apakah dampak yang terjadi setelah pemberian izin alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pemukiman di Kabupaten Gunungkidul?
3. Apakah upaya pemerintah dalam mengatasi dampak yang terjadi setelah pemberian izin alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pemukiman di Kabupaten Gunungkidul?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui skala prioritas yang menjadi pertimbangan pemerintah setempat dalam memberikan izin alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pemukiman di Kabupaten Gunungkidul.
2. Untuk mengetahui dampak yang terjadi setelah pemberian izin alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pemukiman di Kabupaten Gunungkidul.
3. Untuk mengetahui upaya pemerintah dalam mengatasi dampak yang terjadi setelah pemberian izin alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pemukiman di Kabupaten Gunungkidul.

D. Manfaat Penelitian

Diharapkan dengan penelitian ini dapat bermanfaat, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangsih kepada Ilmu Pengetahuan Hukum khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Mermberikan masukan bagi Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gunungkidul dan masyarakat khususnya tentang tata cara dalam pengalih fungsian tanah pertanian menjadi non pertanian.