

**PENGAWASAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI
PEMUKIMAN DI KABUPATEN SLEMAN MENURUT PERDA
KABUPATEN SLEMAN NOMOR 19 TAHUN 2001**

TESIS



Disusun oleh :

Nama : KHRISYANTO ADI RAHARJO, SH
NPM : 12912059
BKU : AGRARIA

MAGISTER HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA

2015



**PENGAWASAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI
PEMUKIKAN DI KABUPATEN SLEMAN MENURUT PERDA
KABUPATEN SLEMAN NOMOR 19 TAHUN 2001**

TESIS

Oleh

Nama : **KHRISYANTO ADI RAHARJO, SH**
No.Pokok M : **12912059**
BKU : **AGRARIA**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada
Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Masyhud Asyhari, S.H., M.Kn

Yogyakarta,

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

Yogyakarta,



**HALAMAN PENGESAHAN
PENGAWASAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI
PEMUKIKAN DI KABUPATEN SLEMAN MENURUT PERDA
KABUPATEN SLEMAN NOMOR 19 TAHUN 2001**

TESIS

Oleh

Nama : KHRISYANTO ADI RAHARJO, SH
NPM : 12912059
BKU : AGRARIA

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada 26 September 2015
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing/Penguji I

Masyhud Asyhari, S.H., M.Kn.

Anggota Penguji II

Mukmin Zakie, S.H., M.Hum., Ph.D.

Anggota Penguji III

Dr. H. Budi Untung, S.H., M.M.

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

HALAMAN MOTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO :

Terus Berjuanglah demi orang-orang yang kita cinta dan mencintai kita hingga waktu yang akan menjawab hasil perjuangan kita.

Jangan pernah lelah untuk belajar sebab ilmu pengetahuan dan segala sesuatu di dunia ini senantiasa berkembang

Berbagilah dengan apapun yang kita miliki agar kita memberikan manfaat kepada orang lain

PERSEMBAHAN :

Tesis ini saya persembahkan dengan segala kerendahan dan ketulusan hati kepada :

Ayahanda Sugiyanto dan Ibunda Sri Khrisna yang telah mencurahkan semua waktu pikiran dan tenaga kepada penulis selama ini

Para Guru, Dosen n semua pihak yang telah banyak mengajarkan banyak hal kepada penulis

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatu

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat kepada Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat, hidayah serta barokah-NYA selama ini, sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis dengan judul : **“Pengawasan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman menurut Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001”** ini tanpa adanya halangan yang berarti.

Penulisan tesis hukum ini dengan maksud untuk memenuhi dan melengkapi persyaratan dalam menempuh sarjana strata 2 (S2) pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih sangat jauh dari kata sempurna untuk itu, maka penulis bersedia menerima kritik, saran dan masukan dari berbagai pihak yang bersifat membangun guna memperbaiki serta membuat tesis ini menjadi jauh lebih baik dan dapat bermanfaat bagi kita semua.

Selama proses penulisan tesis ini dari sejak penyusunan proposal hingga menjadi tesis yang lengkap, penulis telah mendapat banyak sumbangan pemikiran dan tenaga yang amat sangat tinggi nilai dan harganya. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan dan ketulusan hati, perkenankanlah penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Bapak Dr.Ir. Harsoyo, M.Sc selaku Rektor Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta.
2. Bapak Drs.Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D selaku Ketua Program Pascasarjana Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih sebesar-besarnya telah menyemangati penulis.
3. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, selaku Plt Ketua Program Pascasarjana Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih selalu menyemangati penulis dan selalu menanyakan perkembangan tesis penulis.

4. Bapak Masyhud Asyhari, SH, M.Kn selaku Dosen Pembimbing, terima kasih atas bimbingan, arahan, kritikan, saran, ilmu serta nasihatnya kepada penulis.
5. Bapak Mukmin Zakie, SH, M.Hum, Ph.D selaku Dosen Penguji, terima kasih atas kritikan, saran, masukan serta ilmu yang diberikan kepada penulis.
6. Bapak Dr. H. Budi Untung, S.H., M.M., selaku Dosen Penguji, terima atas kritikan, saran, masukan serta ilmu yang diberikan kepada penulis.
7. Seluruh Dosen Pengajar Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih atas semua ilmu pengetahuan, wawasan dan segalanya yang telah diberikan kepada penulis.
8. Kedua orang tua penulis, Ayahanda Sugiyanto, S.E dan Ibunda Sri Khrisna Sumintarti, S.E., M.M., terima kasih yang amat sangat tak terhingga atas segalanya selama ini.
9. Kakak penulis, Mas Khrisyanto Agung Wibowo, S.T dan Istri Gita Maya Sari, S.F., Apt, terima kasih atas doa dan dukungan semangatnya selama ini.
10. Someone spesial yang ada di sana, Intan Ponitasari, S.Pd., terima telah sabar menungguku menyelesaikan tesis ini, juga untuk kebersamaan yang terjalin selama ini.
11. Teman-teman seangkatan dan lintas angkatan penulis di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih telah menjadi teman, rekan sekaligus sahabat baru penulis.
12. Teman-teman sekaligus sahabat penulis di Museum Sandi Negara, terima kasih atas ilmu, wawasan serta pengalaman yang telah diberikan kepada penulis.
13. Rekan-rekan sekaligus sahabat penulis di Badan Pengurus Daerah Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (BPD HIPMI) DIY, terima kasih telah menjadi bagian dari kehidupan penulis.
14. Seluruh staf sekretariat (Mas Yusri, Mbak Ika, Mbak Tuti, Mbak Listya, Mas Wawan, Pak Zuri dan Mbak Nurul), staf keamanan (Pak Tohirin, Pak Widardi, Pak Eko, Pak Endra, Pak Sujita, Pak Sudiono, Pak Mudrik) dan Mas Niman serta seluruh karyawan pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
15. Untuk semua narasumber, terima kasih atas waktu, informasi serta keterangan yang sangat bermanfaat bagi penulis.

16. Serta pihak-pihak yang telah menjadi bagian dari kehidupan penulis yang tidak dapat disebutkan satu-persatu, penulis mengucapkan banyak terima kasih.

Dengan segala ketulusan dan kerendahan hati, penulis berharap agar Allah SWT membalas segala kebaikan, persaudaraan dan semua hal yang telah diberikan oleh pihak-pihak tersebut di atas kepada penulis selama ini.

Akhir kata, penulis berharap agar Tesis ini mampu memberikan manfaat bagi para pembaca dan juga penulis sendiri. Sekali lagi, Penulis mengharapkan kritikan, masukan dan saran dari berbagai pihak demi kesempurnaan untuk penulisan yang akan datang.

Yogyakarta, 15 September 2015

Penulis

KHRISYANTO ADI RAHARJO, SH

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Keaslian Penelitian.....	11
E. Tinjauan Pustaka	12
F. Kerangka Teori.....	26
G. Metode Penelitian.....	28
H. Sistematika Penulisan	31
BAB II TINJAUAN TENTANG HAK ATAS TANAH, KONVERSI HAK ATAS TANAH DAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN	33
A. Tinjauan tentang Hak Atas Tanah.....	33
1. Hak-Hak Atas Tanah Sebelum UUPA	33
2. Hak-Hak Atas Tanah Setelah UUPA.....	60

B. Tinjauan tentang Alih Fungsi Lahan.....	70
1. Pengertian Alih Fungsi Lahan	70
2. Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Pemukiman.....	72
3. Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001.....	85
C. Kedaulatan dan Ketahanan Pangan.....	87
1. Kedaulatan Pangan	87
2. Ketahanan Pangan	91
BAB III PENGAWASAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN	
MENJADI PEMUKIMAN DI KABUPATEN SLEMAN	99
A. Hasil Penelitian	99
1.Deskripsi Kabupaten Sleman.....	99
2.Luas Tanah Sawah di Sleman.....	100
3.Data alih fungsi.....	101
4.Hasil Wawancara.....	101
B. Pembahasan.....	122
BAB IV PENUTUP.....	125
A. Kesimpulan	125
B. Saran.....	127

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara agraris, oleh karena itu, negara mengatur penggunaan dan peruntukan tanah, karena tanah merupakan sumber daya alam yang terbatas, serta mempunyai fungsi sosial, ekonomi, budaya serta berguna bagi masa yang sekarang dan yang akan datang.¹ Setelah Indonesia merdeka, negara mengatur penggunaan dan peruntukan tanah yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat.”

Negara Indonesia mempunyai wilayah berupa tanah yang sangat luas, oleh karena itu semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Pasal 2 ayat (1), (2), dan (3) Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 menentukan bahwa:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

¹ I Wayan Suandra, 1991, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 1

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Sektor pertanian merupakan sektor yang strategis dan berperan penting dalam perekonomian nasional dan kelangsungan hidup masyarakat, terutama dalam sumbangannya terhadap PDB, penyedia lapangan kerja dan penyediaan pangan dalam negeri. Kesadaran terhadap peran tersebut menyebabkan sebagian besar masyarakat masih tetap memelihara kegiatan pertanian mereka meskipun negara telah menjadi negara industri. Sehubungan dengan itu, pengendalian lahan pertanian merupakan salah satu kebijakan nasional yang strategis untuk tetap memelihara industri pertanian primer dalam kapasitas penyediaan pangan, dalam kaitannya untuk mencegah kerugian sosial ekonomi dalam jangka panjang mengingat sifat multi fungsi lahan pertanian.

Pembahasan dan penanganan masalah alih fungsi lahan pertanian yang dapat mengurangi jumlah lahan pertanian, terutama lahan sawah, telah berlangsung sejak dasawarsa 90-an. Akan tetapi sampai saat ini pengendalian alih fungsi lahan pertanian belum berhasil diwujudkan. Selama ini berbagai kebijaksanaan yang berkaitan dengan masalah pengendalian konversi lahan sawah sudah banyak dibuat. Namun demikian, implementasinya tidak efektif

karena tidak didukung oleh data dan sikap proaktif yang memadai. Tiga kendala mendasar yang menjadi alasan peraturan pengendalian konversi lahan sulit dilaksanakan yaitu: (i) Kebijakan yang kontradiktif; (ii) Cakupan kebijakan yang terbatas; (iii) Kendala konsistensi perencanaan.²

Penyebab pertama, kebijakan yang kontradiktif terjadi karena di satu pihak pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi, tetapi di sisi lain kebijakan pertumbuhan industri/manufaktur dan sektor non pertanian lainnya justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan-lahan pertanian. Yang kedua, cakupan kebijakan yang terbatas. Peraturan-peraturan tersebut di atas baru dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan/badan hukum yang akan menggunakan tanah dan/atau akan merubah tanah pertanian ke non pertanian. Perubahan penggunaan tanah sawah ke non pertanian yang dilakukan secara individual/perorangan belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut. Padahal perubahan fungsi lahan yang dilakukan secara individual secara langsung diperkirakan cukup luas. Kendala konsistensi perencanaan disebabkan karena Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang dilanjutkan dengan mekanisme pemberian ijin lokasi adalah instrumen utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya konversi lahan sawah beririgasi teknis. Dalam kenyataannya banyak RTRW yang justru merencanakan untuk mengkonversi tanah sawah beririgasi teknis menjadi non pertanian. Dari data Direktorat Penatagunaan Tanah Badan Pertanahan Nasional menunjukkan

² L. I. Nasoetion, 2003, *Konversi Lahan Pertanian: Aspek Hukum dan Implementasinya*, Dalam Kurnia et al (eds), *Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah dan Konversi Lahan Pertanian*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor

seandainya arahan RTRW yang ada pada saat ini tidak ditinjau kembali, maka dari total lahan sawah beririgasi (7,3 juta hektar), hanya sekitar 4,2 juta hektar (57,6%) yang dapat dipertahankan fungsinya. Sisanya, yakni sekitar 3,01 juta hektar (42,4%) terancam teralihfungsikan ke penggunaan lain.³ Alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian dinilai sudah tak terkendali, menyusul pesatnya perkembangan sektor industri dan pemukiman di Indonesia. Setiap tahun diperkirakan 80 ribu hektare areal pertanian hilang, berubah fungsi ke sektor lain atau setara 220 hektare setiap harinya.

Kelemahan lain dalam peraturan perundangan yang ada yaitu : (i) Objek lahan pertanian yang dilindungi dari proses konversi ditetapkan berdasarkan kondisi fisik lahan, padahal kondisi fisik lahan relatif mudah direkayasa, sehingga konversi lahan dapat berlangsung tanpa melanggar peraturan yang berlaku; (ii) Peraturan yang ada cenderung bersifat himbauan dan tidak dilengkapi sanksi yang jelas, baik besarnya sanksi maupun penentuan pihak yang dikenai sanksi; (iii) Jika terjadi konversi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku sulit ditelusuri lembaga yang paling bertanggung jawab untuk menindak karena ijin konversi adalah keputusan kolektif berbagai instansi.⁴

³ Joyo Winoto, 2005, *Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*, Makalah (*Keynote Speech*) dipresentasikan dalam SEMINAR PENANGANAN KONVERSI LAHAN DAN PENCAPAIAN LAHAN PERTANIAN ABADI yang diselenggarakan oleh Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3 - LPPM IPB) di Jakarta, 13 Desember 2005

⁴ P. Simatupang dan B. Irawan, 2002, *Pengendalian Konversi Lahan Pertanian: Tinjauan Ulang Kebijakan Lahan Pertanian Abadi*, Makalah Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian, Badan Litbang Deptan Jakarta, 25 Oktober 2002.

Selain itu dua faktor strategis lain adalah *pertama*, yang sifatnya fundamental adalah petani sebagai pemilik lahan dan pemain dalam kelembagaan lokal belum banyak dilibatkan secara aktif dalam berbagai upaya pengendalian alih fungsi. *Kedua*, belum terbangunnya komitmen, perbaikan sistem koordinasi, serta pengembangan kompetensi lembaga-lembaga formal dalam menangani alih fungsi lahan pertanian.

Beberapa kelemahan dan keterbatasan tersebut di atas telah menyebabkan instrument kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang selama ini telah disusun tidak dapat menyentuh secara langsung simpul-simpul kritis yang terjadi di lapangan.

Dalam beberapa hal alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan lainnya bersifat dilematis. Pertambahan penduduk dan pertumbuhan kegiatan ekonomi yang pesat di beberapa wilayah memerlukan jumlah lahan non pertanian yang mencukupi. Namun demikian, pertambahan jumlah penduduk juga memerlukan *supply* bahan pangan yang lebih besar, yang berarti lahan pertanian juga lebih luas, sementara total luas lahan yang ada berjumlah tetap. Sebagai akibatnya telah terjadi persaingan yang ketat dalam pemanfaatan lahan yang berakibat pada meningkatnya nilai lahan (*land rent*) maka penggunaan lahan untuk pertanian akan selalu dikalahkan oleh peruntukan lain seperti industri dan perumahan.⁵ Meskipun nilai intrinsik dari lahan pertanian,

⁵ L. I. Nasoetion, dan J. Winoto, 1996, *Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan*, dalam Prosiding Lokakarya Persaingan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air, Kerjasama Puslit Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation, Bogor

terutama sawah, jauh lebih tinggi dari nilai pasarnya,⁶ namun nilai-nilai tersebut belum tercipta ‘pasarannya’ sehingga pemilik lahan/petani belum memperoleh nilai finansialnya.

Di sisi internal sektor pertanian, berbagai karakteristik dari usaha tani sendiri belum sepenuhnya mendukung ke arah pelaksanaan pelestarian lahan pertanian yang ada. Sempitnya rata-rata luas lahan yang diusahakan petani karena proses fragmentasi yang disebabkan sistem waris pecah-bagi makin memarjinalkan kegiatan usaha tani. Sempitnya lahan berakibat pada tidak tercukupinya hasil kegiatan usaha pertanian untuk menutupi kebutuhan hidup sehari-hari, apalagi mencukupi mendorong penerapan teknologi baru untuk peningkatan produktivitas. Yang terjadi kemudian bukan modernisasi (penerapan teknologi yang *up to date*) tapi penjualan lahan pertanian untuk penggunaan lainnya (alih fungsi lahan pertanian). Hal lain yang memperparah adalah dengan adanya desentralisasi maka daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan pertumbuhan untuk pendapatan daerah yang lebih besar. Yang terjadi kemudian adalah daerah mengutamakan pengembangan sarana dan prasarana fisik yang juga berakibat pada penggunaan lahan sawah secara langsung atau peningkatan nilai lahan karena penawaran yang lebih baik.⁷

⁶ A. Pakpahan, et. al., 2005, *Membangun Pertanian Indonesia: Bekerja, Bermartabat dan Sejahtera*, Cetakan II, Himpunan Alumni IPB, Bogor, hlm. 207, lihat juga Sumaryanto dan T. Sudaryanto, 2005, *Pemahaman Dampak Negatif Konversi Lahan Sawah Sebagai Landasan Perumusan Strategi Pengendaliannya*. Makalah dipresentasikan dalam Seminar Penanganan Konversi Lahan Dan Pencapaian Lahan Pertanian Abadi yang diselenggarakan oleh Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3 - LPPM IPB) di Jakarta, 13 Desember 2005

⁷ *Ibid*

Dengan rumitnya persoalan yang alih fungsi lahan pertanian itu maka upaya pemecahannya tidak mungkin dilakukan secara parsial sebagaimana pendekatan yang dilakukan selama ini. Diperlukan pendekatan yang menyeluruh, dengan melibatkan semua pihak terkait secara aktif.

Lahan menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kehidupan manusia. Fungsi lahan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensinya. Penggunaan lahan yang semakin meningkat oleh manusia, seperti untuk tempat tinggal, tempat melakukan usaha, pemenuhan akses umum dan fasilitas lain akan menyebabkan lahan yang tersedia semakin menyempit. Timbulnya permasalahan penurunan kualitas lingkungan nantinya akan mengganggu keseimbangan ekosistem. Hal tersebut dikarenakan penggunaan lahan yang tidak memperhatikan kemampuan lahan, daya dukung dan bentuk peruntukannya.

Lahan selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu seiring meningkatnya kebutuhan manusia akan lahan. Perubahan tersebut dikarenakan memanfaatkan lahan untuk kepentingan hidup manusia. Oleh karena itu kajian ini menarik untuk diteliti. Kebutuhan akan lahan non pertanian cenderung terus mengalami peningkatan, seiring pertumbuhan dan perkembangan peradaban manusia, maka penguasaan dan penggunaan lahan mulai beralih fungsi. Alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali apabila tidak ditanggulangi dapat mendatangkan permasalahan yang serius, antara lain dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan. Kecenderungan terus

meningkatnya kebutuhan akan lahan ini menyebabkan alih fungsi lahan pertanian sulit untuk dihindari.⁸

Tingginya alih fungsi lahan di wilayah DIY, khususnya di Kabupaten Sleman akan berdampak pada keberlangsungan usaha pertanian. Saat ini pembangunan perumahan memang marak terjadi, hal tersebut disebabkan lokasinya dekat dengan Kota Yogyakarta sehingga menjadi daya tarik untuk membangun perumahan di sana.

Menjamurnya jumlah pengembang menyebabkan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sleman memperketat pengawasan alih fungsi lahan pertanian. Hanya lahan yang sesuai dengan rencana tata ruang dan wilayah yang bisa dijadikan kawasan properti. Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) Kabupaten Sleman menolak sejumlah permohonan izin peruntukan penggunaan tanah (IPPT) pada tahun 2013. Jumlah permohonan yang ditolak tersebut sebanyak 190 buah, terdiri dari berkas permohonan izin perubahan penggunaan tanah (IPPT) sebanyak 159 dan berkas izin pemanfaatan tanah sebanyak 31 buah. Dari jumlah penolakan tersebut seluas 15,4 hektar lahan ditolak alih fungsi lahannya dari lahan pertanian/lahan terbuka menjadi pekarangan/lahan terbangun.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, IPPT merupakan izin yang wajib dimiliki orang pribadi yang akan mengubah peruntukan tanah pertanian menjadi non pertanian guna pembangunan rumah tempat tinggal

⁸ *Ibid*

pribadi/perorangan. Sedangkan IPT merupakan izin yang wajib dimiliki orang pribadi atau badan yang akan melaksanakan kegiatan dan atau kegiatan yang akan mengakibatkan perubahan peruntukan tanah pada bangunan/usaha yang dilakukan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah, IPT dapat diberikan berdasarkan pertimbangan mengenai: aspek rencana tata ruang; aspek penguasaan tanah yang meliputi perolehan hak, pemindahan hak dan penggunaan tanah; dan aspek ekonomi, sosial budaya dan lingkungan. Untuk IPL ditambah pertimbangan bahwa tanah yang diperoleh akan dimiliki pemerintah dan digunakan untuk kepentingan umum. Sedangkan IPPT dasar pertimbangan pemberian izin meliputi aspek rencana tata ruang, letak tanah termasuk dalam wilayah ibukota kecamatan yang bersangkutan, letak tanah berbatasan langsung dengan permukiman yang telah ada dan termasuk daerah pertumbuhan; letak tanah di lokasi yang mempunyai aksesibilitas umum jalan dan fasilitas umum lainnya antara lain fasilitas listrik, PAM dan telepon; luas tanah yang diberi izin sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali luas rencana bangunan yang akan dibangun, ditambah luas untuk sempadan jalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; tanah sudah bersertipikat; tanah yang dimohonkan tidak termasuk tanah pertanian subur/sawah irigasi teknis, aspek penguasaan tanah yang meliputi perolehan hak, pemindahan hak dan penggunaan tanah dan setiap perubahan penggunaan tanah harus selalu memperhatikan fungsi tanah dan daya dukung lingkungan di sekitarnya.

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), namun ternyata masih banyak perilaku “spekulasi tanah” yang tidak terjangkau oleh penerapan kebijakan tersebut. Banyak dijumpai kasus-kasus dimana para pemilik lahan pertanian secara sengaja mengubah fungsi lahan agar lebih mudah untuk diperjualbelikan tanpa melalui mekanisme perijinan atau pelanggaran Rencana Tata Ruang Wilayah yang ada.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) DIY merilis bahwa telah terjadi penurunan jumlah profesi petani. Hal tersebut bisa dilihat dari jumlah Rumah Tangga Pertanian (RTP) yang semakin menurun dalam sepuluh tahun terakhir. RTP sendiri merupakan rumah tangga yang memiliki usaha pertanian. Berdasarkan data tersebut pada tahun 2003 RTP yang memiliki usaha pertanian berjumlah 574.349 keluarga. Sedangkan pada tahun 2013 jumlahnya menjadi 495.785 keluarga.

Dibanding Kabupaten lain, penurunan paling signifikan terjadi di Kabupaten Sleman. Pada tahun 2003 RTP di Sleman berjumlah 144.454 keluarga, sementara tahun 2013 berkurang menjadi 110.371 keluarga. Ditambah lagi minat generasi muda terhadap profesi petani juga minim. Indikasi tersebut berdasarkan fakta bahwa mayoritas petani DIY berada pada usia 45 tahun ke atas.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dalam penyusunan Tesis mengenai “PENGAWASAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI PEMUKIMAN DI KABUPATEN SLEMAN MENURUT PERDA KABUPATEN SLEMAN NOMOR 19 TAHUN 2001”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengawasan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman?
2. Bagaimana penegakan hukumnya dalam hal terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pengawasan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman
2. Untuk mengetahui dan mengkaji penegakan hukumnya dalam hal terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman.

D. Keaslian Penelitian

Menelusuri kepustakaan, ternyata belum banyak hasil penelitian dan karya ilmiah tentang alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman. Namun

berdasarkan pengamatan penulis, penelitian tentang alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman menurut perda kabupaten sleman nomor 19 tahun 2001 belum pernah ada. Akan tetapi apabila ternyata pernah dilaksanakan penelitian yang sama atau sejenis, maka penelitian ini diharapkan dapat melengkapinya.

E. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Tanah dan Hukum Pertanahan

Tanah selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan negara dan rakyat yang semakin beragam dan meningkat, baik dalam tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia internasional. Walaupun pada umumnya tanah dapat diperjualbelikan, namun dalam pandangan orang Indonesia yang belum dipengaruhi oleh konsepsi pemikiran dunia Barat, tanah bukan komoditi perdagangan, sebagaimana yang tampak dari sikap dan perbuatan sebagian pengusaha dalam melakukan kegiatan ekonominya. Tanah bukanlah obyek investasi, lebih-lebih dijadikan obyek spekulasi. Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam

mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata.⁹

Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi, hal ini dapat dipahami melalui ketentuan Pasal 4 UUPA,¹⁰ yang selengkapnya dirumuskan: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Hukum Agraria adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sedangkan Hukum Tanah merupakan bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, yang meliputi Hak Bangsa, Hak Menguasai dari Negara, Hak Ulayat, Hak Pengelolaan, Wakaf dan hak-hak atas tanah (seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak atas tanah yang bersumber pada hukum adat masyarakat-masyarakat hukum adat setempat).¹¹

Dalam sistem hukum barat, hukum tanah dikenal dengan istilah “*Grondrecht*” untuk menunjukkan “Hak Milik Atas Tanah”, dan “*Agrarische Rechten*” (Hak-hak Agraria) sebagai hak yang diperoleh untuk mengolah tanah. Hukum Tanah, yang mengatur tentang hak-hak atas

⁹ Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang *Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*.

¹⁰ Boedi Harsono, 2003, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 3.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 5.

tanah diatur dalam *Burgerlijke Wetboek*, yang selanjutnya disebut B.W., sedangkan hak-hak agraria diatur dalam undang-undang atau peraturan, baik berupa *ordonantie*, *wet* atau *regelingen*. Berlakunya B.W. di Indonesia didasarkan atas asas konkordansi (*Concordantie Beginsel*), dan sampai saat ini dikenal dengan istilah KUHPdt-Indonesia, atau disingkat dengan KUHPdt.

Dalam KUHPdt, untuk tanah disebut dengan istilah yang lazim digunakan adalah *Grond* atau *Grond Eigendom*, yaitu “Tanah” atau “Hak Milik Atas Tanah”. Namun karena KUHPdt tidak berlaku bagi golongan pribumi, maka istilah *Grondrechten* untuk Hukum Tanah menjadi tidak lazim digunakan bagi penduduk pribumi. Seiring dengan berlakunya undang-undang agraria Hindia Belanda, yaitu *Agrarische Wet* 1870, yang kemudian diterjemahkan menjadi Hukum Agraria, selanjutnya istilah Hukum Agraria menjadi lazim digunakan hingga kini. Sedangkan istilah Hukum Tanah tidak lazim digunakan.¹²

Dalam sistim hukum *Common Law*, digunakan istilah Hukum Tanah (*Land Law*). Istilah ini digunakan untuk menyebut keputusan-keputusan hakim yang bersangkutan dengan masalah tanah pada umumnya, seperti soal hak-hak atas tanah (*land title*), perjanjian (*lease contract*), peralihan hak (*conveyancing*), penggunaan tanah sebagai jaminan hutang (*mortgage*), dan sebagainya. Sedangkan istilah Agraria (*Agrarian*) digunakan untuk usaha-usaha di bidang pertanian atau

¹² Herman Soesangobeng, 2001, *Materi Perkuliahan Hukum Agraria Lanjutan*, Program S2 Magister STIH “IBLAM” Jakarta

pengembalaan ternak sehingga disebut *Agricultural*. Untuk itu biasanya diatur dalam apa yang disebut dengan *Act*, yang sama dengan suatu undang-undang.¹³

2. Hak Menguasai Negara atas Tanah

Tanah mempunyai makna yang sangat strategis, karena di dalamnya terkandung tidak saja aspek fisik akan tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, politik serta pertahanan-keamanan dan aspek hukum. Bahkan tidak jarang di kalangan masyarakat tertentu, tanah memiliki nilai magis religious yang secara turun temurun diyakini memiliki kemampuan atau kekuatan magis. Secara teoritis sumber daya tanah ini memiliki 6 (enam) jenis nilai, yaitu: nilai produksi, nilai lokasi, nilai lingkungan, nilai sosial, nilai politik, dan nilai hukum.¹⁴

Sumber daya tanah mempunyai nilai sempurna apabila reformasi pertanahan mencakup ke-enam jenis nilai tersebut. Ketidaksempurnaan nilai tanah akan mendorong mekanisme pengalokasian tanah secara tidak adil dan tidak merata. Golongan masyarakat yang mempunyai dan menguasai akses yang tinggi cenderung untuk memanfaatkan ketidaksempurnaan tersebut untuk kepentingannya semata. Untuk itu peranan pemerintah di dalam mengelola sumber daya tanah sangat diperlukan. Peranan tersebut seharusnya tidak hanya terbatas pada upaya

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Toto Sumiyoto, 2002, "Kewenangan Bidang Pertanahan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah" disampaikan dalam "Workshop Supervisi dan Evaluasi Pengaturan Kewenangan" yang diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri di Jakarta, 22-24 Oktober 2002. Penulis adalah Sekretaris Utama Badan Pertanahan Nasional

untuk menyempurnakan mekanisme yang dapat mengalokasikan sumber daya tanah, tetapi juga memerlukan suatu kelembagaan untuk mengemban fungsi di atas, agar tanah dapat dimanfaatkan secara lebih sejahtera, adil dan merata.

Adapun yang dimaksud pengelolaan tanah adalah suatu proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan bagaimana tanah dan sumber dayanya didistribusikan, digunakan dan dilindungi dalam masyarakat. Proses pengelolaan tanah dapat dilihat dari bermacam-macam perspektif, yang terutama dari sudut pandang ekonomi dan lingkungan. Menurut sudut pandang lingkungan pengelolaan tanah jangan sampai merusak kondisi kemampuan tanahnya serta kelestarian lingkungan, sedangkan dari sudut pandang ekonomi pengelolaan tanah adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui penggunaan dan pemanfaatan tanah serta sumber dayanya.

Pengelolaan tanah di Indonesia mempunyai landasan konstitusional yang merupakan arah dan kebijakan pengelolaan tanah sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan ruang angkasa yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut dijabarkan lebih lanjut ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau dikenal juga sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang

memuat kebijakan pertanahan nasional (*National Land Policy*) yang menjadi dasar pengelolaan tanah di Indonesia.¹⁵

Penyelenggaraan pengelolaan tanah khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan, penguasaan, dan Hak-Hak Atas Tanah (*Land tenure and land rights*) diperlukan lembaga pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum antara pemegang hak dengan tanah, peralihan hak tanah, hak tanggungan atas tanah, peralihan hak tanggungan. Selain itu pendaftaran tanah merupakan sumber informasi untuk membuat keputusan dalam pengelolaan pertanahan baik dalam penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Sampai saat ini UUPA dipandang sebagai landasan hukum untuk menyelenggarakan pengelolaan pertanahan di Indonesia. Perubahan penyelenggaraan pengelolaan pertanahan tanpa melakukan perubahan kebijakan nasional pertanahan akan mengandung implikasi hukum yang dapat menyebabkan cacatnya produk hukum yang berkaitan dengan Hak Atas Tanah dan pendaftarannya.¹⁶

Hak Menguasai dari Negara atas tanah yang bersumber pada Hak Bangsa melalui pernyataan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, pada hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Penafsiran otentik dan uraian rinci dari lingkup pengertian “dikuasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut terdapat dalam Pasal 2 UUPA. Pembatasan kekuasaan yang bersumber

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

pada Hak Menguasai itu ada pada asas-asas hukum negara kita sebagai negara hukum, yang dilengkapi dengan sila kedua Pancasila yaitu Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab serta ketentuan-ketentuan perundang-undangan pelaksanaannya.

Untuk memperoleh hak atas tanah dari kepunyaan siapapun untuk keperluan apapun dan oleh siapapun, secara normatif harus dilakukan melalui musyawarah dengan yang empunya tanah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya maupun imbalannya. Hanya dalam keadaan yang memaksa, bilamana musyawarah tidak berhasil mencapai kesepakatan, tanah yang diperlukan untuk proyek kepentingan umum dapat diambil secara paksa, melalui tata cara yang diatur dalam undang-undang, yang dikenal dengan sebutan pencabutan hak. Walaupun diperlukan untuk kepentingan umum ada asas umum yang sifatnya universal, berlaku untuk tiap negara hukum, mengenai bentuk dan jumlah imbalannya, yaitu bahwa dengan pengambilan tanah kepunyaannya keadaan bekas pemegang hak tidak boleh menjadi mundur.

Hak Menguasai dari Negara atas tanah sesungguhnya merupakan pelaksanaan amanat dari Hak Bangsa di bidang legislatif dan eksekutif sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 UUPA yang merupakan penafsiran otentik atas pengertian “dikuasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Selanjutnya mengenai ruang lingkup “hak menguasai” tersebut secara garis besar meliputi tugas dan kewenangan untuk:

Pertama, mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah bersama tersebut. Tugas dan kewenangan ini dikenal sebagai kegiatan penatagunaan tanah yang merupakan salah satu unsur dalam penataan ruang, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Kedua, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bagian-bagian tanah bersama tersebut. Tugas dan kewenangan ini menentukan dan mengatur penguasaan tanah oleh perorangan dan badan-badan hukum dengan berbagai hak atas tanah yang diatur dalam Hukum Pertanahan Nasional. Dalam hal ini termasuk penetapan dan pengaturan mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang boleh dikuasai yang dikenal sebagai pengaturan *landreform*. Dalam UUPA sendiri sudah diatur pokok-pokok ketentuannya sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 dan 17, tetapi belum lengkap. Pembatasan penguasaan tanah pertanian sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 56/Prp Tahun 1960 yang masih perlu disesuaikan lagi dengan keadaan yang ada dewasa ini, sedangkan pengaturan mengenai pembatasan penguasaan tanah non pertanian hingga saat ini belum ada.

Ketiga, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah. Dalam hal ini Hukum Pertanahan Nasional menggunakan lembaga-lembaga yang sudah dikenal dalam hukum adat, dilengkapi dengan

lembaga-lembaga dari sumber lain dalam melayani kebutuhan masyarakat modern.¹⁷

Penjabaran tersebut di atas, di dalam Hukum Pertanahan Nasional dilengkapi dengan tugas dan kewenangan di bidang hukum publik yang lain, yaitu:

- a. mengatur dan menyelenggarakan penyediaan alat-alat pembuktian mengenai hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum dengan menyelenggarakan pendaftaran atas tanah yang meliputi seluruh wilayah negara. Penyelenggaraan pendaftaran tanah ketentuan dasarnya diatur dalam UUPA dan pengaturan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- b. mengatur penyelenggaraan sistem informasi pertanahan terpadu dan penyediaan data pertanahan yang meliputi data fisik dan data yuridis serta data persediaan, kemampuan, peruntukan dan penggunaan serta nilai tanah yang diperlukan bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan oleh negara dan masyarakat. Data tersebut diperoleh dari hasil pendaftaran tanah dan penatagunaan tanah;
- c. mengatur penyelesaian sengketa-sengketa hukum di bidang pertanahan, baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, melalui peradilan umum atau badan peradilan khusus yang diadakan, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan atau mufakat;
- d. mengatur dan menetapkan lembaga-lembaga pelaksanaan tugas-tugas tersebut baik pada tingkat Pemerintah Pusat maupun Daerah serta penyediaan sumber daya manusia yang ahli dan berkemampuan, melalui penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan profesional. Selain sumber daya manusia yang berkedudukan sebagai pegawai negeri dan pegawai daerah, termasuk dalam tugas dan kewenangan ini antara lain pendidikan pejabat-pejabat yang dikenal sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang bertugas khusus membuat akta-akta tanah tertentu sebagai bukti otentik dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum tertentu mengenai tanah.¹⁸

¹⁷ Boedi Harsono, 2003, *Op. Cit.* hlm. 48-49.

¹⁸ *Ibid.* hlm. 49-50.

Kewenangan-kewenangan tersebut dimaksudkan untuk lebih memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, sehingga pada akhirnya dapat dicapai tertib pertanahan. Hal ini didasarkan atas pertimbangan bahwa, selama ini masih ditemukan terjadinya fenomena kesimpangsiuran masalah pertanahan di Indonesia. Permasalahannya belum adanya kejelasan dan kepastian status hukum hak atas tanah dan status hukum kepemilikan hak atas tanah. Di samping itu masih ditemukannya pluralisme berlakunya hukum tanah yang ada di Indonesia, sehingga konflik-konflik pertanahan masih sering ditemukan di dalam kehidupan masyarakat.

3. Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan:

- a. melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- b. menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- c. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- d. melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;

- e. meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- f. meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g. meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
- h. mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- i. mewujudkan revitalisasi pertanian.

Berdasarkan UU No. 41 Tahun 2009 Pasal 6, dinyatakan bahwa Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan terhadap Lahan Pertanian Pangan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang berada di dalam atau di luar kawasan pertanian pangan. Menurut Pasal 18 UU No. 41 Tahun 2009, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan penetapan:

- a. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam dan di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
- c. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam dan di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam UU tersebut juga diatur mengenai tanah terlantar. Tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa HM, HGU, HGB, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.¹⁹ Dalam Pasal 29 ayat (3) menyatakan bahwa tanah

¹⁹ Pasal 1 butir 22 UU Nomor 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

terlantar merupakan salah satu objek penyiapan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pengalihfungsian lahan non pertanian pangan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terutama dilakukan terhadap Tanah Terlantar dan tanah bekas kawasan hutan yang belum diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tanah Terlantar dapat dialihfungsikan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan apabila:²⁰

- a. tanah tersebut telah diberikan hak atas tanahnya, tetapi sebagian atau seluruhnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak; atau
- b. tanah tersebut selama 3 (tiga) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sejak tanggal pemberian hak diterbitkan.

Tanah bekas kawasan hutan dapat dialihfungsikan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan apabila:²¹

- a. tanah tersebut telah diberikan dasar penguasaan atas tanah, tetapi sebagian atau seluruhnya tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin/keputusan/surat dari yang berwenang dan tidak ditindaklanjuti dengan permohonan hak atas tanah; atau
- b. tanah tersebut selama 1 (satu) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin/keputusan/surat dari yang berwenang.

²⁰ Pasal 29 ayat 4 UU Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

²¹ Penjelasan Pasal 2 PP Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penataan ruang wilayah. Untuk itu, perlindungan lahan pertanian pangan perlu dilakukan dengan menetapkan kawasan-kawasan pertanian pangan yang perlu dilindungi. Kawasan pertanian pangan merupakan bagian dari penataan kawasan perdesaan pada wilayah kabupaten. Dalam kenyataannya lahan-lahan pertanian pangan berlokasi di wilayah kota juga perlu mendapat perlindungan. Perlindungan kawasan pertanian pangan dan lahan pertanian pangan meliputi perencanaan dan penetapan, pengembangan, penelitian, pemanfaatan dan pembinaan, pengendalian, pengawasan, pengembangan sistem informasi, perlindungan dan pemberdayaan petani, peran serta masyarakat, dan pembiayaan. Perlindungan kawasan dan lahan pertanian pangan dilakukan dengan menghargai kearifan budaya lokal serta hak-hak komunal adat.

Pengaturan mengenai alih fungsi lahan pertanian diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang dalam Pasal 35 diatur sebagai berikut:

- (1) Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan
- (2) Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dalam rangka: a. pengadaan tanah untuk kepentingan umum; atau b. terjadi bencana.

Menurut Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dinyatakan bahwa:

Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dilakukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2) huruf a terbatas pada kepentingan umum yang meliputi: a. jalan umum; b. waduk; c. bendungan; d. irigasi; e. saluran air minum atau air bersih; f. drainase dan sanitasi; g. bangunan pengairan; h. pelabuhan; i. bandar udara; j. stasiun dan jalan kereta api; k. terminal; l. fasilitas keselamatan umum; m. cagar alam; dan/atau n. pembangkit dan jaringan listrik.

Mengenai persyaratan alih fungsi lahan tersebut, dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dinyatakan bahwa:

Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2) huruf a hanya dapat dilakukan dengan persyaratan: a. memiliki kajian kelayakan strategis; b. mempunyai rencana alih fungsi lahan; c. pembebasan kepemilikan hak atas tanah; dan d. ketersediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dinyatakan bahwa:

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan:

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

Menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dinyatakan bahwa:

Pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah melalui pemberian:

- a. insentif;
- b. disinsentif;
- c. mekanisme perizinan;
- d. proteksi; dan
- e. penyuluhan.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,

Insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf a diberikan kepada petani berupa:

- a. keringanan Pajak Bumi dan Bangunan;
- b. pengembangan infrastruktur pertanian;
- c. pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul;
- d. kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi;
- e. penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian;
- f. jaminan penerbitan sertipikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis; dan/atau
- g. penghargaan bagi petani berprestasi tinggi.

F. Kerangka Teori

Tanah merupakan asset yang sangat berharga. Bagi sebuah bangsa, tanah memegang peranan penting yang mampu menunjukkan 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

kebangsaan 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.

Tindakan alih fungsi lahan pertanian sebenarnya telah terjadi sejak adanya manusia di dunia (termasuk nenek moyang bangsa Indonesia) dengan mengenal bermacam-macam sesuatu (obyek) yang dikehendaki demi mempertahankan dan memperoleh kepuasan hidupnya seperti pangan, sandang, papan dan sebagainya. Namun kebutuhan itu terus bertambah baik macam, corak, jumlah, maupun kualitasnya seiring dengan bertambahnya populasi manusia. Oleh karenanya dengan kebutuhan ini berarti menghendaki lebih banyak lagi lahan pertanian yang perlu dirubah baik fungsi, pengelolaan sekaligus menyangkut kepemilikannya

Kebijakan alih fungsi lahan pertanian yang dibuat suatu Negara pada umumnya (termasuk Indonesia) dimaksudkan terutama untuk mengatur ketersediaan lahan pertanian agar tidak cepat menyempit maupun tetap stabil, tidak mudah/cepat rusak (tetap berfungsi baik) akibat ulah/pemanfaatan para penghuninya, karena pada hakekatnya kegiatan alih fungsi lahan pertanian sudah terjadi sejak adanya manusia di dunia yang memiliki banyak keinginan untuk mempertahankan kehidupannya. Jadi alih fungsi lahan pertanian di sini dapat menyangkut suatu tindakan untuk mengoptimalkan (meningkatkan

fungsi dan mengefektifkan) lahan pertanian menjadi lahan sejenis dan atau merubah/mengganti fungsi lahan pertanian menjadi lahan jenis lain (lahan non pertanian), bahkan ada yang langsung/sengaja atau tidak langsung dapat merusak kondisi lahan tersebut, disamping dapat menjadi sumber ketegangan/konflik baik antar individu/kelompok/organisasi bahkan antar Negara.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian ini pada hakikatnya dilakukan sebagai suatu pendekatan normatif hukum ke arah fenomena yang telah dipilih oleh peneliti untuk diselidiki. Dalam metode penelitian ini adalah meliputi pendekatan yang digunakan, obyek penelitian, data penelitian, cara pengolahan data, sajian data dan analisis data.²²

1. Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian empiris, oleh karena penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Sehingga pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan kasus.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah pengawasan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman menurut Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001.

²² Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010, *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Program Magister Hukum*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm 9

3. Subyek Penelitian

Bertindak sebagai narasumber dan responden dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman yang diwakili oleh Kasi Pengaturan Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman
- b. Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Sleman, yang diwakili oleh Kasi Sarana Prasarana Bidang TPH Dinas Pertanian Kabupaten Sleman
- c. Kepala Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah (DPPD) Kabupaten Sleman, yang diwakili oleh Kasi Administrasi & Penagihan Pertanahan Dinas Pengendalian Pertanahan Kabupaten Sleman
- d. Kasubid Perencanaan Daerah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/Bappeda Kabupaten Sleman
- e. Kepala Kantor Kecamatan Ngaglik
- f. Kepala Kantor Kecamatan Seyegan
- g. 10 (sepuluh) orang responden yang mewakili sebagai para pihak yang berkaitan dengan masalah alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman

4. Teknik Pengumpulan Data

- 1) Data Primer : Wawancara
- 2) Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:²³

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

- 1) Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari:
 - a) Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang *Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*
 - b) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - c) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
 - d) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
 - e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
 - f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
 - g) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
 - h) Peraturan perundang-undangan pendukung lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini akan dilakukan secara kualitatif. Analisis ini dilakukan dengan memperhatikan fakta-fakta yang ada dalam praktik dan digabungkan dengan data sekunder. Selanjutnya hasil penelitian ini akan diuraikan secara deskriptif, sehingga diperoleh uraian hasil penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif. Metode deskriptif adalah metode penelitian yang dilakukan untuk menggambarkan proses atau peristiwa yang sedang berlangsung pada saat ini.

H. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan dalam memahami isi dari tesis ini, berikut disajikan sistematika penulisan dari tesis ini yang terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan tinjauan pustaka yang merupakan bekal dasar bagi penulis dalam menyusun tesis ini. Pada bab ini juga diuraikan metode penelitian, yang terdiri dari objek penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, lokasi penelitian, subjek penelitian, dan metode pendekatan dan analisis data. Pada akhir dari bab ini disajikan sistematika penulisan tesis

BAB II TINJAUAN TENTANG HAK ATAS TANAH, ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DAN PERDA NOMOR 19 TAHUN 2001

Pada bab ini diuraikan dan dibahas tinjauan tentang Hak Atas Tanah, yang terdiri atas hak-hak tanah sebelum UUPA dan hak-hak atas tanah setelah UUPA. Selanjutnya dalam bab ini juga diuraikan tinjauan tentang serta tinjauan tentang alih fungsi lahan, yang terdiri dari pengertian alih fungsi lahan, alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman serta tinjauan mengenai Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001. Pada akhir dari bab ini diuraikan mengenai kedaulatan pangan.

BAB III PENGAWASAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI PEMUKIMAN DI KABUPATEN SLEMAN

Pada bab ini diuraikan dan dianalisis mengenai pengawasan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman, yang terdiri dari deskripsi kabupaten sleman, luas lahan sawah di kabupaten sleman, data alih fungsi, hasil wawancara serta pembahasannya

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam tesis ini dan sekaligus disajikan saran yang merupakan sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis tentang alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II

**TINJAUAN TENTANG HAK ATAS TANAH, ALIH FUNGSI LAHAN
PERTANIAN, DAN PERDA KABUPATEN SLEMAN NOMOR 19 TAHUN
2001**

A. Tinjauan tentang Hak Atas Tanah

1. Hak-Hak Atas Tanah Sebelum UUPA

Seperti diketahui, Hukum Agraria lama mempunyai sifat dualisme sehingga pada waktu itu terdapat tanah adat yaitu tanah yang diatur dan tunduk pada hukum adat dan tanah barat yang diatur menurut Hukum Perdata Barat. Tanah Adat tersebut antara lain Hak Ulayat, Hak Milik Adat, Hak Menikmati, *Agrarisch Eigendom* (S.1872-117) yaitu:

a. Hak Ulayat

Hak Ulayat adalah hak persekutuan hukum terhadap tanah, Hak tersebut bukan hak perorangan. Mr. Maassen dan APG Hens dalam bukunya *Agrarische regeling voor het Gouvernementsgebied van java en Madura* (Peraturan peraturan agraris di daerah Gubernur Jawa dan Madura) Jilid I halaman 5, menerangkan tentang hak ulayat sebagai berikut:¹

”yang dinamakan hak ulayat (*beschikkingsrecht*) adalah Hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota anggotanya atau untuk kepentingan orang lain (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa, dalam hal mana desa

¹ Eddy Ruchiyat, 1984, *Politik Nasional Sampai Orde Baru*, PT Alumni, Bandung, hlm.

itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkara perkara yang terjadi disitu yang belum dapat diselesaikan”

Dalam perundang-undangan Indonesia sendiri yang hal ini tidak diterangkan dengan tegas. Oleh sebab itu dahulu hak tersebut ada yang menamakan hak milik asli (*eigendomsrecht*) atau hak milik communal tidak dapat dimengerti dengan terang apa yang dimaksudkan.

Van Vollenhoven menamakan hak tersebut *beschikkingsrecht* (hak pertuanan), nama-nama sebelumnya itu oleh lain-lain orang sudah pernah dipakai dengan sambil Lalu saja, tapi sejak itu telah menjadi istilah teknis.² *Beschikkingsrecht* adalah suatu hak tanah yang ada hanya di Indonesia, sesuatu hak yang tidak dapat dipecah-pecahkan dan mempunyai dasar keagamaan (*religie*). Hak tersebut tidak ada sangkut pautnya dalam hukum perdata Barat (BW).

Dalam buku *Eeb adat-wetboekje voor het Indonesie* (1925) Van Vollenhoven menegaskan sebagai berikut:³

- 1) *Beschikkingsrecht* atas tanah hanya dapat dimiliki oleh persekutuan hukum (*gemeenschappen*) dan tidak dapat dimiliki oleh perseorangan
- 2) *Beschikkingsrecht* tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya.
- 3) Jika hak itu dilepaskan untuk sementara, bilamana ada alasan selain kerugian untuk penghasilan-penghasilan yang hilang harus

² K. Ng. Soebakti Poesponoto, 1987, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm 50

³ *Op.Cit*

dibayar juga cukai (*heffingen*) oleh orang-orang asing, menurut hukum adat diwajibkan membayar kepada persekutuan hukum (*gemeenschap*) yang memiliki tanah itu.

Di atas memakai perkataan hak ulayat untuk menerjemahkan *beschikkingsrecht* yang kita maksudkan itu. Perkataan ini asalnya dari Minangkabau, tetapi ada yang menyangsikan, apakah perkataan ini sungguh-sungguh dapat meliputi apa yang dimaksudkan dengan *beschikkingsrecht* itu. Sebagai keterangan yang terakhir di bawah ini penulis sajikan pendapat B. Ter Haar Bzn, tentang hak ulayat, agar dapat gambaran yang lebih jelas lagi. Menurut pandangannya, bangsa Indonesia ada hubungan yang erat antara penduduk desa dengan tanahnya, tempat mereka berdiam (bertempat tinggal), tanah yang menghasilkan makanan kepada mereka, tanah tempat mereka nanti akan dikuburkan jika sudah meninggal dunia, tanah yang dilindungi oleh dayang-dayang desa. Hal inilah yang kemudian mendasari pemikiran Ter Haar bahwa hak ulayat yang bersumber dari hukum adat tersebut terjadinya berasal dari kesepakatan yang tidak memerlukan keputusan dari tua-tua adat.⁴

Penduduk desa mempunyai hak untuk mengerjakan tanah yang mempunyai hak untuk mengerjakan tanah yang berlaku baik terhadap golongan di desa itu sendiri (ke dalam), maupun terhadap mereka yang ada diluar desa (keluar). Ke dalam hal itu diatur sedemikian rupa,

⁴ Hilman Hadikusumah, 1980, *Pokok-Pokok Pengertian Hukum Adat*, PT.Alumni, Bandung, hlm 31

sehingga tiap tiap anggota dari desa itu mendapat bagian tanah sendiri-sendiri dan hak-hak perseorangan ini dapat dibatasi dengan kepentingan-kepentingan dari golongan itu sebagai pembuktian. Hal ini karena hak yang bersumber dari hukum adat bersifat komunal yang memiliki arti bahwa kepentingan individu dalam hukum adat selalu diimbangi oleh kepentingan umum, bahwa hak-hak individu dalam hukum diimbangi oleh hak-hak umum⁵

Keluar hak-hak itu ternyata, bahwa orang di luar golongan itu hanya dapat mengerjakan tanah atau dapat mengumpulkan hasil-hasil dapat mengerjakan tanah atau dapat mengumpulkan hasil-hasil dari tanah (hutan) itu hanya dengan izin dari golongan di desa itu dengan membayar kerugian atau uang tanda bukti. Mereka dalam desa itu bertanggung jawab atas kejadian-kejadian yang dilakukan dalam desa itu.⁶

Hak ulayat berada di tangan desa (*gemeenschap*) sebagai persekutuan dari orang-orang penduduknya. Persekutuan inilah yang mengatur sampai dimana hak-hak perseorangan akan dibatasi untuk kepentingan persekutuan itu. Tanda yang terpenting dari hak ulayat itu ialah bahwa ada perhubungan yang erat diantara hak persekutuan dengan perseorangan. Jika seorang dari penduduk membikin perhubungannya dengan sebidang tanah itu akan menjadi makin

⁵ Bushar Muhammad, 1991, *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm 54

⁶ Dirman, 1958, *Perundang-undang Agraria di Seluruh Indonesia*, J.B. Wolters, Jakarta, hlm. 17

berkurang, sebagaimana dapat kita lihat dalam perhubungan seorang desa dengan sawahnya, kebun, kolam dan perkarangan.⁷

Jika orang yang mempunyai tanah membikin perhubungannya dengan tanah itu kurang erat lagi, misalnya bertahun tahun tidak mengerjakan atau memakai tanah itu, meninggalkan desa kediamannya dan lain sebagainya, hak desa akan lebih kuat lagi atau akan hidup lagi seperti semula. Jadi apabila hak perseorangan tambah kuat, hak desa akan menjadi kurang kuat begitu sebaliknya, jika hak perseorangan kurang kuat, hak desa akan menjadi tambah kuat.⁸

Tanda yang lain dari adanya perhubungan masyarakat desa dengan tanahnya yaitu adanya sedekah bumi sebelum penduduk desa mulai tanam padi di sawah dan sebagainya. Pada umumnya hak perseorangan itu terbatas dan tidak begitu luas, yaitu hanya diakui selama hak itu dipergunakan untuk menghasilkan sendiri dan keluarganya. Apabila hak itu dipergunakan untuk menghasilkan tanam-tanaman yang diperdagangkan, mereka itu dipandang sebagai orang-orang yang ada diluar desanya.⁹

Hak yang terpenting dari anggota-anggota persekutuan ialah hak untuk membuka tanah yang termasuk lingkungan hak ulayat. Pada umumnya desa itu masih tetap mempunyai kekuasaan atas sawah-sawah, ladang-ladang atau kebun-kebun yang ada dalam

⁷ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit*, hlm. 34

⁸ *Ibid*, hlm. 35

⁹ *Ibid*

lingkungannya, meskipun disana sini sudah tidak begitu kuat lagi, umpamanya.¹⁰

- 1) Jika sudah ada anak laki-laki yang kawin, orang tuanya (bapaknya) harus menyerahkan tanahnya kepada anaknya;
- 2) Orang-orang dalam desa tidak diperbolehkan mempunyai tanah yang luasnya melebihi yang telah ditetapkan oleh desa.
- 3) Jika yang mengerjakan tanah itu mempunyai kelakuan yang tidak baik, misalnya menjalankan suatu kejahatan, tanahnya boleh diambil kembali oleh desa dan diberikan kepada orang lain seperti di tanah Jawa (dadal).

Dapat diartikan hak ulayat adalah hak persekutuan hukum terhadap tanah, hak tersebut bukan hak perseorangan. Van Vollen Hoven menyebutkan sebagai *beschikkings recht* (hak pertuanan). Di daerah Jawa istilah hak tersebut dengan sebutan wewengkon. Objek yang menjadi hak ulayat tidak hanya tanah tetapi meliputi juga hutan belakar, perairan (sungai-sungai, perairan pantai laut) dan tanaman yang tumbuh sendiri berserta binatang yang hidup liar. Menurut ketentuan hukum adat hak ulayat dapat berlaku ke dalam dan berlaku ke luar.

Berlaku ke dalam berarti anggota masyarakat dapat mengambil keuntungan dari tanah, tumbuh tumbuhan dan binatang yang terdapat disitu. Hak ulayat ini mempunyai hubungan yang timbal balik dengan

¹⁰ Dirman, *Op. Cit*, hlm. 37

hak perserorangan, Bila hak perorangan kuat, hak ulayatnya melemah. Sebaliknya bila seseorang yang meninggalkan hak perorangannya, maka hak ulayat berlaku kembali.

Berlaku ke luar berarti bahwa “orang luar” hanya boleh memunggut hasil tanah dan lain lain dalam lingkungannya sesudah mendapat ijin dari kepala adat atau masyarakat dan membayar uang pengakuan yang disebut *recognitie* (mesi). Setelah berlakunya UUPA, hak ulayat menurut Pasal 3 masih tetap diakui dengan syarat:

- 1) Sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya masih ada.
- 2) Pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional
- 3) Tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain lebih tinggi.

b. Hak Milik (Adat)

Sebelum melangkah dalam pembahasan lebih lanjut, Penulis mengajak para pembaca untuk mendefinisikan pengertian adat. Adat dapat diartikan sebagai norma atau kebiasaan yang hidup di suatu lingkungan masyarakat.

Masyarakat yang masih memegang teguh adatnya sebagai aturan di lingkungannya disebut masyarakat adat. Menurut Kongres Masyarakat Adat I (Maret 1999), masyarakat adat dirumuskan sebagai : kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun-

temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri.¹¹

Hak Milik itu dapat dipandang sebagai hak benda tanah hak mana memberi kekuasaan kepada yang memegang untuk memperoleh (merasakan) hasil sepenuhnya dari tanah itu dan untuk mempergunakan tanah itu seolah olah sebagai *eigenaar*, dengan memperhatikan peraturan-peraturan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan pemerintah.¹²

Orang yang mempunyai hak milik dapat bertindak menurut kehendak sendiri asal tidak melanggar hukum adat setempat dan tidak melampaui batas-batas yang diadakan pemerintah. Ia berkuasa menjual tanahnya, menggadaikan, memberikan sebagai hadiah kepada orang lain dan jika ia meninggal dunia tanah itu menjadi hak warisnya.

Hak milik (adat) adalah hak perorangan yang paling kuat, dimana pemegangnya mempunyai wewenang yang luas terhadap tanahnya asal: memperhatikan hak ulayat sepanjang masih ada, memperhatikan hak pemilik tanah lain, memperhatikan ketentuan yang ada dan peraturan lain. Subyek hak milik tidak hanya individu tetapi persekutuan hukum dapat pula mempunyainya seperti desa.

Tanah di Jawa masih terdapat tanah milik desa yang hasilnya untuk kas desa yang sering disebut: *tanah bondo desa atau tanah titi*

¹¹ M.Syamsudin, 2008, Jurnal hukum no.3 vol 15 : Beban Masyarakat Adat menghadapi hukum Negara, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm 339

¹² R. Roestandi Ardiwilaga, 1962, *Hukum Agraria Indonesia*, NV. Masa Baru, Bandung, hlm. 53

sawa. Sedang tanah milik adat yang berasal pembukaan tanah yang biasanya dilakukan oleh perorangan disebut *tanah yasan*.

Pemerintah Belanda dahulu tanah milik adat sering diterjemahkan dengan *Inland bezits recht* atau *Erfelijke individueel bezit* terjemahan mana sebenarnya kurang tepat. Sedang dalam peraturan-peraturan pemerintah dahulu yang dipakai *erfelijk indiviudueel gebruiksrecht* (S.1872-117), perkataan itu adalah kurang tepat.¹³

Perkataan *erfelijk* kurang tepat apabila yang mempunyai hak desa yang tidak dapat mati, perkataan *gebruiksrecht* dapat membingungkan orang, karena hak gogol atau pekulen yang hanya mempunyai izin untuk mengerjakan tanah itu, sedang hak miliknya ada pada desa, juga dinamakan *gebruiksrecht*. Isi dari hak milik yang kita maksudkan di atas, dapat ditegaskan sebagai berikut. Hak milik adalah hak yang member kekuasaan sepenuhnya untuk bertindak atas tanah, dengan pembatasan-pembatasan sebagai berikut:¹⁴

- 1) Hak itu dibatasi dengan peraturan dari pemerintah pusat upama S.1875-179 tentang larangan menjual tanah dan S.1906-83 tentang Ordonansi Desa (*Ind. Gemeete ordonnatie*);
- 2) Hak Ulayat dari desa yang sekedar masih meliputi hak milik harus diindahkan;

¹³ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit.*, hlm. 38

¹⁴ R. Roestandi Ardiwilaga, *Op. Cit.*, hlm. 55

- 3) Kepentingan-kepentingan dari orang-orang lain yang mempunyai hak-hak tanah tersebut harus dihormati. Oleh sebab itu, hak-hak *erfdienstbaarheid* atau *servituut* menurut hukum Romania yang berdasar perseorangan (*individualistisch*) dalam Hukum Adat tidak dikenal;
- 4) Peraturan-peraturan menurut hukum adat yang ternyata masih berlaku, harus diperhatikan misalnya kewajiban untuk mengizinkan hewan-hewan dari orang lain masuk tanah itu selama tanah itu tidak ditanami dan tidak dipagari. Jadi yang dapat memperoleh hak milik menurut peraturan yang berlaku ialah:¹⁵
 - a) Perseorangan (individu);
 - b) Persekutuan hukum misalnya di Jawa, Bali dan Lombok, marga di Sumatera, perseroan dagang Indonesia N.V. Indonesia dan sebagainya.
 - c) Familie atau keluarga sedarah, seperti di Minangkabau dan Manado. Menurut pendirian pemerintah hak milik dibagi dalam 2 (dua) bagian yaitu:¹⁶
 - (1) Hak Milik perseorangan yang turun temurun, atau dengan singkat hak milik (*erfelijk individueel bezit*);
 - (2) Hak milik kommunal, atau dengan singkatan communal (*communal bezit*).

¹⁵ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit*, hlm. 39

¹⁶ *Ibid*

Perbedaan antara hak milik perserorangan dan hak milik Kommunal menurut pendapat pemerintah dahulu hanya terletak dalam pemegang hak saja, sebab isinya sama. Apabila yang memegang hak milik itu perserorangan, hak itu disebut hak milik perseorangan yang turun temurun, sedang jika yang memegang hak itu persekutuan hukum seperti desa dan sebagainya, hak itu dinamakan hak milik kommunal. Hak milik kommunal ini dibagi lagi atas dua bagian yaitu:¹⁷

- 1) Hak milik kommunal dengan bagian-bagian yang tetap
- 2) Hak milik kommunal dengan bagian-bagian yang pada waktu tertentu berganti-ganti.

Dalam hal ini haruslah diingat, bahwa di suatu desa yang sawah-sawah atau ladang-ladangnya menjadi hak milik kommunal, pekarangan perumahan adalah senantiasa menjadi hak milik perseorangan. Tentang hak milik kommunal ada beberapa pendapat:¹⁸

- 1) Hak kommunal adalah hak milik dari para gogol bersama-sama, yaitu dari mereka yang mengerjakan tanah itu. Inilah pendirian pemerintah pada mulanya, hal ini ternyata dari alasan-alasan dalam *conversie Besluit* (S.1885-102);
- 2) Hak kommunal adalah hak milik dari desa sebagai badan hukum. Inilah pendirian pemerintah yang kemudian dan antara lain ternyata dari Pasal 10 Ordonansi Desa (S. 1906-83): Residen

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid*

F.A.E. Laceville yang kira-kira dalam tahun 1930 diberi tugas oleh pemerintah untuk menyelidiki autonomi desa di Jawa dan Madura, berpendapat bahwa tanah kammunal itu menurut pendapat rakyat sesungguhnya harus dipandang, sebagai persekutuan hukum adat. Akan tetapi hak dari desa itu dalam hal ini bukanlah hak milik, yang dapat dilepaskan kepada perserorangan. Hak orang-orang gogol atas tanah kammunal adalah hak pakai.

- 3) Pendapat yang sekarang dianut ialah bahwa tanah kammunal itu bukan tanah milik desa, tetapi tanah dari mereka yang memakainya.

c. Hak Menikmati Hasil (*Genotsrecht*)

Menurut Ter Haar, hak menikmati hasil adalah hak dari orang luar yang telah diijinkan membuka sebidang tanah dalam lingkungan hak ulayat (*beschkkingsrecht*), untuk menikmati hasilnya yang hanya berlaku satu panen, Di sini Ter Haar menekankan adanya hak menikmati sebagian hak seorang luaran masyarakat bila mereka mengerjakan tanah yang bersangkutan selama satu panen saja. Sedangkan anggota masyarakat sendiri batas antara hak menikmati dengan hak milik tidak ada.

Selain itu menurut Rustandi Ardiwilangga menamakan hak tersebut sebagai hak memunggut hasil dan dimaksudkan bukan hanya

untuk orang luaran saja tetapi juga untuk anggota masyarakat yang mengerjakan tanah secara tidak tetap atau berpindah-pindah.¹⁹

d. *Agrarisch Eigendom* (S.1872-117) Menurut Hukum Perdata Barat

Seperti diketahui pada zaman kolonial di Indonesia terdapat dualisme atau lebih baik pluralisme di bidang hukum Agraria. Ada tanah-tanah yang termasuk dalam suasana Hukum Eropa di samping tanah-tanah yang termasuk dalam suasana Hukum Adat. Di samping itu masih ada lagi tanah-tanah Tionghoa, misalnya *landerijenbezitsrecht*. Menurut Pasal 570 KUH Perdata, hak eigendom itu adalah hak yang memberi wewenang penuh, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang ditetapkan oleh badan-badan penguasa yang berwenang dan tidak mengganggu hak-hak orang lain. Sesuai dengan jiwa liberalisme dan individualisme yang meliputi seluruh isi KUH Perdata, maka pembatasan-pembatasan yang diadakan dengan undang-undang dan peraturan lainnya terhadap hak eigendom itu semula tidak seberapa banyaknya. Sedang pembatasan oleh hak-hak orang lain juga ditafsirkan sangat sempit dan legistis. Dengan demikian maka hak eigendom yang merupakan pusat dari hukum agraria barat itu benar-benar merupakan hak yang memberikan wewenang sepenuhnya kepada yang empunya benda (*eigenaar*) untuk berbuat bebas dengan

¹⁹ Achmad Chulaimi, 1986, *Hukum Agraria Perkembangan Macam Macam Hak Atas Tanah Dan Pemindahan*, F.H UNDIP, Semarang, hlm. 27

benda yang bersangkutan. Kepentingan pribadilah yang menjadi pedoman, bukan kepentingan masyarakat. Tetapi kemudian terjadilah perubahan di dalam alam pikiran masyarakat barat. Masyarakat yang berkonsep liberalisme dan individualisme itu mengalami pengaruh dari konsep sosialisme, yang untuk mencapai masyarakat adil dan makmur menuntut supaya negara memperhatikan dan mengatur kehidupan masyarakat, sehingga perlu untuk membatasi kebebasan individu. Konsep itu berpengaruh juga pada isi hak eigendom yang pada kenyataannya berakibat membatasi luasnya kebebasan dan wewenang-wewenang yang ada pada seseorang *eigenaar*. Hak eigendom tidak lagi mutlak, seorang *eigenaar* tidak lagi mempunyai kebebasan penuh untuk berbuat dengan apa yang dimilikinya. Kepentingan masyarakat mendapat perhatian dalam melaksanakan hak-hak individu, yang dikenal dengan "*vermaatschappelijkt*", mengandung pula unsur-unsur kemasyarakatan atau mengalami *sosialiseringspreces*.²⁰

Adapun tanah-tanah dengan hak-hak barat yang lazim disebut tanah-tanah barat atau tanah-tanah Eropa, adalah tanah hak *eigendom*,²¹ tanah hak *erfpacht*,²² tanah hak *opstal*,²³ tanah hak sewa, hak pakai dan hak pinjam.²⁴ Dengan demikian hak milik atau hak eigendom yang menjadi dasar utama dari Hukum Tanah Belanda,

²⁰ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit*, hlm. 7-9

²¹ *Ibid*, hlm. 25-26

²² *Ibid*, hlm. 16

²³ Erman Rajagukguk, 1983, *Hukum dan Masyarakat*, PT. Bina Aksara, Jakarta, hlm. 16

²⁴ *Ibid*, hlm. 17

benar-benar merupakan hak atas suatu benda yang memberi kebebasan yang seluas-luasnya kepada pemiliknya.²⁵

Dalam sistem pemerintah kolonial, dikenal asas *Rechtsverwerking* merupakan salah satu asas yang dikenal dan berlaku dalam hukum adat terutama berkaitan dengan proses terjadinya dan diperolehnya hak atas tanah oleh masyarakat.²⁶ Setiap warga yang membuka tanah dan membangun hubungan hukum dengan tanah tidak secara otomatis dan langsung memperoleh hak atas tanah.

Oleh karena itu, semua proses berkait pertanahan terdaftar pada kantor pendaftaran tanah menurut *Overschrijvingsordonnantie* atau Ordonansi Balik Nama (S. 1834-27) selanjutnya tanah-tanah barat ini tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum agraria barat misalnya cara memperolehnya, peralihannya, lenyapnya (hapusnya), pembebanannya dengan hak-hak lain dan wewenang serta kewajiban-kewajiban yang empunya hak.

Hak-hak ini dapat diletakkan atas tanah-tanah di mana tidak ada hak-hak orang lain atau jika karena perubahan status tanah Indonesia ke tanah Eropa. Tanah-tanah lainnya yang takluk pada hukum adat adalah tanah-tanah Indonesia. Jika dilakukan perbandingan antara kedua macam tanah ini maka dapat

²⁵ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit*, hlm. 7

²⁶ Nurhasan Ismail, dkk, 2007, *Mimbar Hukum* vol 19 : *Rechtsverwerking* dan Pengadopsiannya dalam hukum tanah nasional, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm 185

diumpamakan, seolah-olah tanah-tanah Indonesia ini merupakan lautan sekitar pulau-pulau kecil (*einlandjes*) tanah-tanah dengan hak Eropa.²⁷

Oleh karena tanah-tanah di negeri ini dapat dibedakan menurut garis-garis penggolongan rakyat yang dikenal dalam Pasal 163 I.S., maka pernah dikatakan pula bahwa tanah itu ibarat mempunyai suatu *Landraad* atau golongan rakyat tersendiri. Maka tidak mengherankan bahwa di samping golongan tanah dari pihak-pihak, maka tanah dapat dipandang pula sebagai suatu faktor yang dapat mewujudkan terjadinya suatu persoalan antar golongan (titik pertautan primer).

Pasal 163 I.S., yang mengatur penggolongan penduduk pada zaman kolonial ke dalam golongan Eropa, Timur Asing, dan Bumiputera dan Pasal 131 I.S., yang menetapkan lingkungan hukum yang berlaku bagi ketiga golongan penduduk di atas ternyata telah menimbulkan masalah antargolongan bahkan sampai sekarangpun pada zaman kemerdekaan masih dapat menemukan masalah antargolongan, terutama di bidang pertanahan dalam rangka penanaman modal asing.²⁸

Tidak dapat dipungkiri, bahwa dengan berlakunya UUPA, hukum agraria mengalami suatu perubahan besar, suatu revolusi yang merubah pemikiran dan landasan politik agraria pemerintah kolonial yang dibuat demi kepentingan Modal Besar Asing di satu pihak, dengan mengorbankan kepentingan rakyat Indonesia di pihak lain.

²⁷ *Op.Cit*, hlm. 3

²⁸ *Ibid*, hlm. 3-4

Asas *Domeinverklaring* yang dibuat di dalam berbagai peraturan telah memperkosa hak-hak rakyat.

Sejak dilaksanakannya *Cultuurstelsel* (peraturan tanam paksa) pada tahun 1830, sangatlah terbatas kemungkinan bagi para pengusaha besar swasta untuk berusaha di bidang perkebunan besar. Hal itu sejalan dengan politik monopoli negara dalam pengusaha tanaman-tanaman untuk ekspor, bagi pengusaha besar swasta yang belum memiliki sendiri tanah yang luas dengan hak eigendom, sebagai apa yang dikenal dengan sebutan “tanah partikelir”, tidak ada kemungkinan untuk memperoleh tanah yang diperlukannya dengan hak yang kuat dan dengan jangka waktu penguasaan yang cukup lama.

Sebelum terbentuknya *Agrarische Wet* pada tahun 1870, satu-satunya cara yang terbuka adalah menyewa tanah dari Pemerintah, karena menyewa tanah kepunyaan rakyat tidak dimungkinkan.²⁹

Sementara itu para pengusaha besar Belanda, karena keberhasilan usahanya mengalami kelebihan modal, sehingga memerlukan bidang usaha baru untuk menginvestasikannya. Mengingat bahwa masih banyak tersedia tanah hutan di Hindia Belanda yang belum dibuka dan diusahakan, maka sejak pertengahan abad ke 19 mereka menuntut diberikannya kesempatan untuk berusaha di bidang perkebunan besar. Hal ini sejalan dengan semangat liberalisme yang sedang berkembang yang menuntut penggantian

²⁹ Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta, hlm. 34-35

sistem monopoli negara dan kerja paksa dalam bentuk *cultuurstelsel*, dengan sistem persaingan bebas dan sistem kerja bebas, berdasarkan konsepsi kapitalisme liberal.

Pada tahun 1870 lahir suatu undang-undang yang rancangannya diajukan oleh Menteri Daerah Jajahan de Waal dalam rangka melaksanakan politik pertanahan kolonial yaitu dengan menambahkan 5 (lima) ayat baru pada Pasal 62 RR 1854. Undang-undang ini kemudian dikenal dengan sebutan *Agrarische Wet*.³⁰

Undang-undang yang menjadi sendi politik kolonial Belanda ini lahir sebagai hasil perdebatan dalam parlemen Belanda yang pada hakekatnya timbul karena pertentangan antara golongan konservatif dan golongan liberal.³¹

Adapun isi Pasal 62 RR *Agrarische Wet* tersebut adalah sebagai berikut:

Ayat (1) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah. Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan usaha kerajinan.

Ayat (2) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan *ordonansi*. Tidak termasuk yang boleh disewakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang-orang pribumi asal pembukaan hutan, demikian juga tanah-tanah yang

³⁰ *Ibid*, hlm. 32

³¹ Singih Praptodiharjo, 1952, *Sendi-Sendi Hukum Tanah di Indonesia*, Yayasan Pembangunan Jakarta, Jakarta, hlm. 38

sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lainnya merupakan kepunyaan desa.

Ayat (3) Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan *ordonansi*, diberikan tanah dengan hak *erfpacht* selama waktu tidak lebih dari tujuh puluh lima tahun.

Ayat (4) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat pribumi.

Ayat (5) Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 113 atau untuk keperluan penanaman tanaman-tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan dengan pemberian ganti kerugian yang layak.

Ayat (6) Tanah yang dipunyai oleh orang-orang pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun temurun (yang dimaksudkan adalah hak milik adat) atau permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak *eigendom*, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan *ordonansi* dan dicantumkan dalam surat *eigendomnya* yaitu yang mengenai kewajibannya terhadap negara dan desa yang bersangkutan

demikian juga mengenai kewenangannya untuk menjualnya kepada non-pribumi.

Ayat (7) Persewaan atau serah pakai tanah oleh orang-orang pribumi kepada non-pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.³²

Dengan demikian jelas kiranya bahwa tujuan dari *Agrarische Wet* ini adalah menciptakan politik pertanahan yang baru bagi Hindia Belanda, dari sistem monopoli negara menjadi sistem berusaha bebas bagi swasta di bidang perkebunan besar. Hal ini dapat dilihat dari diberikannya kemungkinan dan jaminan hukum kepada para pengusaha swasta agar dapat berkembang di Hindia Belanda yaitu dengan memberikan kemungkinan memperoleh dari Pemerintah tanah yang masih berupa hutan untuk dibuka dan dijadikan perkebunan besar, dengan hak *erfpacht* yang berjangka waktu sampai 75 tahun.

Selain itu, *Agrarische Wet* juga membuka kemungkinan menggunakan tanah kepunyaan rakyat atas dasar sewa.³³ Kemungkinan ini disediakan bagi perusahaan-perusahaan kebun besar dan tanah datar, terutama perusahaan gula dan tembakau.³⁴ Bahwa tidak semua ketentuan Hukum Administrasi Pemerintah Hindia

³² Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 33-34

³³ <http://www.jurnalhukum.com/peraturan-peraturan-kolonial-yang-dicabut-oleh-undang-undang-pokok-agraria/>

³⁴ *Ibid*

Belanda merugikan rakyat pribumi, dan diadakan semata-mata hanya kepentingan para pengusaha besar.³⁵

Ketentuan *Agrarische Wet* pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan dan keputusan. Diantaranya adalah suatu *Koninklijk Besluit* yang dikenal dengan *Agrarische Besluit*. Dalam *Agrarische Besluit* tersebut dimuat suatu pernyataan asas yang sangat penting bagi perkembangan dan pelaksanaan Hukum Tanah Administratif Hindia Belanda yaitu *Asas Domein Verklaring*. Asas tersebut dinilai sebagai kurang menghargai, bahkan “memperkosakan” hak-hak rakyat atas tanah yang bersumber pada hukum adat.³⁶

Sehubungan dengan itu dalam perundang-undangan agraria dikenal Pernyataan Domein yang Umum (*Algemene Domein Verklaring*) dan Pernyataan Domein yang Khusus (*Speciale Domein Verklaring*).

Dalam praktek pelaksanaan perundang-undangan pertanahan, *Domein Verklaring* berfungsi:

- 1) Sebagai landasan hukum bagi Pemerintah yang mewakili Negara sebagai pemilik tanah, untuk memberikan tanah dengan hak-hak barat yang diatur dalam KUHPdt, seperti hak erfpacht, hak opstal, dan lain-lainnya. Dalam rangka *Domein Verklaring*, pemberian tanah dengan hak *eigendom* dilakukan dengan cara pemindahan hak milik negara kepada pemilik tanah.

³⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 40-41

³⁶ *Ibid*, hlm. 41

2) Di bidang pembuktian kepemilikan. Pada masa itu ada anggapan, bahwa hanya *eigenaar* atau pemilik tanahlah yang memberikan hak *erfpacht*, hak *opstal* dan lain-lainnya. Maka dalam rangka melaksanakan perintah *Agrarische Wet* untuk memberikan hak *erfpacht* kepada pengusaha dipandang perlu untuk menyatakan bahwa tanah-tanah yang bersangkutan adalah *eigendom* atau milik negara.

Dengan demikian dalam pemberian hak-hak tersebut negara bukan bertindak selaku penguasa, melainkan sebagai pemilik perdata. Juga dalam hal yang diminta hak *eigendom*, Negara tidak memberikan hak *eigendom* kepada pemohon tetapi hak *eigendom* negara dipindahkan kepada pihak yang memintanya dengan pembayaran harganya kepada negara.³⁷

Sedemikian rupa perumusan *Domein Verklaring* tersebut dibuat, sehingga jika orang atau badan hukum berperkara dengan Negara mengenai soal pemilikan tanah, maka dialah yang berkewajiban membuktikan bahwa tanah sengketa adalah miliknya. Beban pembuktian sungguhpun tersebut tetapi berada pada orang atau badan hukum yang berperkara mestinya negara yang mengajukan gugatan. Maka jelas rumusan tersebut menguntungkan negara dalam hal berperkara pertanahan. Pada hal asas umum pembuktian adalah sebaliknya. Siapa yang mendalilkan sesuatu, dialah yang wajib

³⁷http://arsyadshawir.blogspot.co.id/2013/07/konsep-pemilikan-tanah-berdasarkan_2.html

mengajukan bukti kebenaran dalil yang diajukan. Dalam hal pengosongan tanah misalnya, pihak yang menguasai tanahnya berkewajiban mengajukan bukti (*“omkering van bewijslast”*) bahwa dia berhak menguasai dan menggunakan tanah yang bersangkutan.

Demikianlah, maka menurut tafsiran resmi pemerintah ini, semua tanah yang tidak dapat dibuktikan oleh yang menguasainya, bahwa tanah yang bersangkutan dipunyai dengan hak *eigendom* atau hak *agrarisch eigendom* adalah tanah *domein* negara.³⁸

Disini terjadi apa yang dinamakan: *omkering van bewijslast* (pembalikan dari beban pembuktian) karena yang harus dibuktikan oleh pihak lain hak *eigendom*-nya, hak mana tidak dikenal dalam masyarakat hukum Bumiputera maupun hak adat, maka dengan kata-kata itu saja hak Bumiputera dengan hak-hak adat termasuk tanah *domein* negara.³⁹

Dalam administrasi pertanahan tanah-tanah hak milik adat tersebut dikenal sebagai *onvrij lands domein* (tanah negara tidak bebas), dalam arti negara tidak bebas untuk memberikan tanah yang bersangkutan kepada pihak lain karena dibebani hak rakyat.

Tetapi dalam peta pendaftaran kadaster tanah-tanah tersebut dilukiskan dengan sebutan *“lands domein”* tanpa menyebut adanya hak rakyat yang diakui dan dilindungi oleh Hukum. Maka dengan melihat peta pendaftaran kadaster saja, orang sering keliru menafsirkan

³⁸ <https://chekp4yz.wordpress.com/2010/07/28/bab-ii-agraria/>

³⁹ Julius Sembiring, 2012, *Tanah Negara*, STPN Press, Yogyakarta, hlm 23

status hukum tanah yang bersangkutan, seakan-akan tidak ada hak rakyat yang membebaninya. Asas *Domein* adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas daripada negara yang merdeka dan modern.⁴⁰

Asas *Domein* sebagai dasar negara hukum untuk memungkinkan negara memberikan hak atas tanah kepada pihak lain selaku pemilik tanah, memang bukan konsepsi negara modern, melainkan konsepsi feodel zaman abad pertengahan (*middle ages*), seperti yang melandasi hukum tanah di Inggris dan bekas-bekas negara jajahannya. Dalam Konsepsi ini semua tanah adalah milik raja dan siapapun hanya menguasai dan menggunakan tanah milik "*Lordnya*" sebagai "*Tenant*". Ini yang disebut doktrin "*Tenure*". Walaupun ketentuan-ketentuannya sudah diganti namun konsep dasarnya masih tetap sama, juga di negara-negara yang tidak berbentuk kerajaan. Kedudukan raja/*crown* sebagai pemilik tanah diganti oleh negara/*state*.⁴¹

Sebagai akibat politik pemerintah jajahan dahulu, maka sebagaimana halnya dengan Hukum Perdata, Hukum Tanahpun berstruktur ganda atau dualistik, dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan Hukum Tanah Adat, yang bersumber pada Hukum Adat yang tidak tertulis dan Hukum Tanah Barat, yang

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Penjelasan Umum Bagian II butir 2

⁴¹ Boedi Harsono, *Op. Cit*, hlm. 46-47

pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam Buku II KUHPdt, yang merupakan hukum tertulis.⁴²

Dualisme dalam Hukum Tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda Hukum Perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya. Tanah dalam Hukum Indonesia mempunyai status dan kedudukan hukum sendiri, terlepas dari status hukum subyek yang mempunyainya. Di samping itu dualisme Hukum Tanah juga menimbulkan pelbagai masalah hukum antargolongan yang serba sulit, sehubungan dengan adanya juga dualisme dalam Hukum Perdata.⁴³

Sejalan dengan KUHPdt maka Hukum Tanah Barat landasan konsepnya individualistik dengan kebebasan berusaha dan bersaing yang sekedar dibatasi menurut keperluan, sesuai pertimbangan politik ekonomi, sosial dan kenegaraan pihak yang berkuasa di negara yang bersangkutan. Hal tersebut bertentangan dengan konsepsi yang mendasari Hukum Tanah Nasional yang tersurat dalam sila-sila Pancasila. Oleh karena itu kelangsungan berlakunya Hukum Tanah Barat tersebut tidak dapat dibenarkan, meskipun bentuknya yang tertulis dapat digunakan sebagai sarana yang efektif dalam usaha menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan.

Agrarisch Eigendom adalah suatu hak ciptaan pemerintahan Belanda yang bertujuan untuk memberikan kepada orang-orang

⁴² *Ibid*, hlm. 50

⁴³ *Ibid*, hlm. 54

Indonesia suatu hak atas tanah yang kuat. Hak *agrarisch eigendom* menarik perhatian karena antar golongan. Hak ini telah disebut sebagai suatu pengecualian atas asas tanah antar golongan. Bertentangan dengan asas ini status daripada si pemegang dapat mempengaruhi status di atas tanah yang bersangkutan. Tanah ini dapat berubah status karena terpengaruh oleh status orang yang memegangnya, hal ini kita lihat jika hak *eigendom* agraria ini jatuh ke tangan seorang bukan Indonesia.⁴⁴

Hak *agrarisch eigendom* ini diatur dalam Pasal 51 ayat (7) I.S., pasal yang terkenal sebagai peraturan pokok perundang-undangan agraria Hindia Belanda. Tanah yang dipunyai oleh orang-orang Indonesia dengan hak milik, atas permintaan dapat diberikan dengan hak *eigendom*. Menurut kata-kata Pasal 51 I.S. disebut *in eigendom afgestaan*. Ini berlangsung dengan pembatasan-pembatasan tertentu yang ditetapkan dalam ordonansi dan dinyatakan dalam surat *eigendom* berkenaan dengan kewajiban-kewajiban si pemegang hak terhadap negara dan kemungkinan untuk menjualnya kepada orang bukan Indonesia.⁴⁵

Ordonansi yang dimaksudkan ini tidak ada. Yang ada hanyalah suatu K.B. (S 1872-117). Dalam peraturan ini terdapat prosedur yang diperlukan untuk dinamakan oleh pembuatan undang-undang sebagai *uitwijzing* daripada hak milik Indonesia. Prosedur yang dituruti ini

⁴⁴ Eddy Ruchiyat, *Op. Cit*, hlm. 39

⁴⁵ *Ibid*

ternyata sejalan dengan cara-cara memperoleh *eigendom* (*eigendom uitwijzing*) menurut B.W. (Pasal 621) dan R.V. (Pasal 800 dan seterusnya).⁴⁶

Permohonan harus diajukan kepada Presiden Landraad (kini Ketua Pengadilan Negeri) tempat terletak tanah bersangkutan. Berkenaan dengan itu perlu diperhatikan surat ukur atau surat taksasi bilamana tanah bersangkutan tidak dikenai pajak bumi (Pasal 1). Hanya milik perseorangan yang dapat dimintakan hak *agrarisch eigendom*. Untuk permohonan ini disediakan model-model tertentu.⁴⁷

Dalam praktek ternyata, bahwa kesempatan untuk meminta hak *agrarisch eigendom* ini jarang sekali dipergunakan. Formalitas-formalitas yang diisyaratkan ternyata tidak sesuai dengan suasana adat. Dalam praktek ternyata pula bahwa segala sesuatu yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang berkenaan dengan pencatatan peralihan hak ini sudah tidak ditaati.

Keharusan yang diadakan demi kepastian hukum ini ternyata dalam praktek tidak diikuti. Oleh karena itu, timbullah kekacauan karena pemilik pemilik baru banyak yang melalaikan keharusan melakukan balik nama itu.

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ A.P. Parlindungan, 1990, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, PT.Alumni, Bandung, hlm. 9

2. Hak-Hak Atas Tanah Setelah UUPA

Hak-hak atas tanah menurut Pasal 16 ayat (1) UUPA dapat digolongkan menjadi: Hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, terdiri atas Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Sewa, Hak Memungut Hasil Hutan. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 35.

Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok, yakni kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

Sehubungan dengan fungsi sosialnya, sangatlah wajar sebagai makhluk yang berakal budi memelihara tanah dengan baik, agar bertambah subur serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Berdasarkan uraian tentang hak-hak atas tanah tersebut di atas, penulis akan menguraikan tentang Hak Milik dan Hak Guna Bangunan yang berkaitan dengan status hak atas tanah:

1. Hak Milik

Seperti disampaikan pada latar belakang di atas, bahwa hak-hak atas tanah yang banyak dipergunakan dan dikenal oleh masyarakat salah satunya adalah Hak Milik.

Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai setiap orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Turun temurun maksudnya bahwa hak atas tanah itu dapat terus menerus diturunkan kepada ahli waris setiap pemegangnya. Sedangkan terkuat dan terpenuh bermaksud untuk membedakan dengan Hak Guna Bangunan dan hak lain, yaitu menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak milik yang ter- (artinya paling) jadi paling kuat dan paling penuh.⁴⁸

Menurut penjelasan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dinyatakan bahwa:

⁴⁸ A.F. Burns & K. Nettle, 1993, *Rationale for a Land Titling Project*, makalah untuk Land Administration Project, BPN, Jakarta, hlm. 22.23

Sifat-sifat dari hak milik yang membedakannya dengan hak-hak lainnya. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, kata-kata “terkuat dan terpenuh” dimaksudkan untuk membedakan dengan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lainnya yaitu bahwa di antara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh seseorang, hak milik adalah yang paling kuat dan terpenuh.

Hak milik atas tanah memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk mempergunakan tanah tersebut baik untuk usaha pertanian maupun untuk mendirikan bangunan-bangunan serta memperoleh kemanfaatan lain sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan asas kebangsaan tersebut dalam Pasal 1 maka menurut Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat (2)). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (Pasal 21 ayat (2)). Adapun pertimbangan untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai menurut Pasal 28, 35 dan 41). Dengan demikian maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari

ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik.

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu “*escape-clause*” yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya “*escape-clause*” ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau sesuatu macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam Pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa.

2. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan merupakan hak seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, seperti dinyatakan dalam Pasal 35 UUPA, bahwa:

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan

miliknya sendiri, yang jangka waktu paling lama 30 tahun. Suatu pemilikan hak atas tanah orang lain tersebut untuk usaha pertanian.

Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang selama 20 tahun, hal ini seperti diatur pada Pasal 35 ayat (2) UUPA, yang menjelaskan bahwa atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunan, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.

Hak Guna Bangunan dapat dipunyai oleh setiap orang yaitu sebagai berikut:

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Badan Hukum yang diberikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 36 ayat (1) UUPA

Jadi hanya Warga Negara Indonesia saja yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan ini, dan di sini terlihat prinsip nasional tetap dipertahankan. Hak Guna Bangunan ini terjadi karena:

- 1) Penetapan Pemerintah, untuk tanah-tanah dengan pihak dikuasai oleh Negara
- 2) Perjanjian yang dibuat oleh pemilik tanah dengan pihak yang memperoleh Hak Guna Bangunan.

Dalam Hak Guna Bangunan ini juga dimungkinkan terjadinya pemindahan hak, yaitu dapat dialihkan dan beralih pada pihak lain. Tetapi peralihan hak tersebut ada keterbatasannya, yakni apabila

pemindahan Hak Guna Bangunan tersebut kepada Badan Hukum atau orang yang sudah mempunyai sebidang tanah, memerlukan ijin pemindahan hak dari pejabat yang berwenang.

Berbagai pengalaman telah didapat berkenaan dengan permasalahan sekitar hak atas tanah semenjak terbitnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang diikuti dengan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaannya.⁴⁹

Berbekal pemahaman terhadap kondisi normatif dan pengalaman empiris berkenaan dengan hak atas tanah itu, pada saat ini tengah diupayakan Penyempurnaan UUPA dan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Hak atas Tanah.

Dalam hubungan antara subjek hak dan tanah sebagai objek hak dikenal pengertian tanah negara dan tanah hak. Tanah negara adalah tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak. Dengan demikian, tanah-tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah yang tercantum dalam Pasal 16 UUPA, demikian pula tanah ulayat dan tanah wakaf tidak termasuk dalam pengertian tanah negara. Sedangkan yang dimaksud dengan tanah hak adalah tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA. Di antara berbagai hak atas tanah yang pada umumnya dikenal oleh masyarakat

⁴⁹ Maria SW Sumarjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 143

adalah : Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP).⁵⁰

Di luar pengertian hak atas tanah tersebut, terdapat tanah-tanah yang tidak termasuk dalam kategori hak atas tanah, misalnya tanah (hak) ulayat dan tanah hak pengelolaan (HPL). Tanah negara, sebagaimana diketahui mengandung aspek publik. Tanah ulayat, di sisi lain mengandung aspek publik maupun perdata. Tanah hak, jelas mengandung aspek keperdataan. Adapun tanah HPL, yang semula sarat dengan pengertian “fungsi” sebagai *beheersrecht* yang lebih cenderung mengandung aspek publik yang bersifat “mengatur” sebab semula dimaksudkan sebagai bagian dari hak menguasai negara (HMN), dalam perkembangannya kemudian mengalami pergeseran cenderung menjadi “hak”, disejajarkan dengan hak atas tanah lainnya yang cenderung beraspek perdata.⁵¹

Dalam literatur hukum adat, dikenal adanya dua konsep tentang hak atas tanah yakni Hak Milik dan Hak Pakai, sebagaimana terwujud dalam berbagai bahasa setempat dan terbukti oleh UUPA diadopsi dalam Ketentuan-Ketentuan Konversi. Pasal II Ketentuan Konversi menyebutkan bahwa “Hak agrarisch eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant sultan dan lain-lain dikonversi menjadi Hak Milik”. Juga disebut dalam Pasal

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ <https://books.google.co.id/books?isbn=9797093417>

VII ayat (1) Ketentuan Konvensi: hak gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap dikonversi menjadi Hak Milik.

Dalam konsep hukum adat, perolehan Hak Milik tidak dengan cara serta merta. Perolehan itu diawali dengan pembukaan hutan oleh anggota persekutuan dengan sepengetahuan Kepala Persekutuan, dilanjutkan dengan pemasangan tanda batas dan pengolahan tanahnya menjadi tanah pekarangan atau pertanian. Jika hubungan antara yang bersangkutan dengan tanahnya sudah bersifat menetap (terus menerus), maka lambat laun hubungannya tersebut menjadi hubungan milik.

Konsep perolehan hak atas tanah oleh individu ini merupakan konsep yang berlaku secara universal. Demikian juga, antara hak individual dan hak bersama terdapat keseimbangan di antara keduanya. Hal inilah yang menjadi dasar lahirnya konsep “fungsi sosial” hak atas tanah.⁵²

Bila dicermati dalam UUPA secara implisit dibedakan antara dua kelompok hak atas tanah. Kelompok pertama adalah Hak Milik, sedangkan kelompok kedua adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Sebenarnya dalam kelompok ini juga termasuk Hak Sewa Untuk Bangunan, yang sampai dengan saat ini belum diatur lebih lanjut. Jika Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, maka Hak Milik belum diatur secara komprehensif.

⁵² Sehu Saputra, 2014, *Makalah Fungsi Sosial Tanah*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Samawa (UNSA) Sumbawa Besar

Bila Hak Milik disandingkan dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, maka akan didapati hal-hal sebagai berikut:⁵³

1.	Ciri/Sifat	- HM adalah hak yang terkuat, terpenuh, turun temurun - HGU, HGB, HP secara <i>a contrario</i> adalah hak yang “kurang” kuat dan “kurang” penuh
2.	Jangka waktu	- HM tidak dibatasi - HGU : 35 tahun, HGB : 30 tahun, HP : 25 tahun atau selama dipergunakan
3.	Pemanfaatan	- HM tidak dirinci - HGU untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan - HGB untuk bangunan - HP tidak dirinci
4.	Hubungan dengan Tanah	- HM hubungan pemilikan - HGU, HGB, HP hubungan pemanfaatan, yakni menggunakan tanah yang bukan miliknya sendiri

Berdasarkan ilustrasi tersebut di atas, bila keempat hak atas tanah tersebut disandingkan, yang lebih paralel adalah persandingan antara Hak Milik dan Hak Pakai. Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan termasuk dalam kelompok Hak Pakai karena memberikan kewenangan untuk menggunakan tanah yang bukan miliknya sendiri. Beda Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik dan Hak Pakai adalah bahwa Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan pemanfaatannya dibatasi secara eksplisit, sedangkan pemanfaatan Hak Milik dan Hak Pakai tidak dirinci, artinya terbuka pemanfaatan untuk semua jenis penggunaan, selama secara khusus tidak dilarang.

⁵³ Maria SW Sumarjono, *Op.Cit*, hlm 144

Sebagaimana diketahui, dalam UUPA tidak dikenal istilah pembaruan hak, yang dikenal adalah pemberian hak dan perpanjangan jangka waktu hak atas tanah. Istilah pembaruan hak muncul pertama kali dalam Peraturan Menteri Muda Agraria No. 15 Tahun 1959 yang kemudian dicabut dengan berlakunya Permendagri No. 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Istilah tersebut kemudian diadopsi dalam peraturan perundang-undangan sesudahnya.⁵⁴

Perkembangan positif juga terjadi, yakni dengan diakomodasikannya Hak Pakai atas Tanah Negara (HPTN) menjadi objek Hak Tanggungan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah. Akomodasi tersebut didasarkan pada interpretasi ekstensif sebagai salah satu upaya penemuan hukum. Bila dicermati, Hak Pakai atas Tanah Negara memenuhi syarat untuk menjadi objek Hak Tanggungan karena Hak Pakai atas Tanah Negara didaftar, dapat dinilai dengan uang dan dapat dipindahtangankan. Di samping itu penunjukannya pun melalui/dalam undang-undang.⁵⁵

Di sisi lain, sifat dan isi hak atas tanah yang berimplikasi terhadap persyaratan subjek hak, karena persepsi bahwa hak atas tanah tertentu, misalnya Hak Pakai dinilai kurang meyakinkan oleh Warga Negara Asing, maka untuk memperoleh tanah dengan status Hak Milik

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 147

⁵⁵ *Ibid*

atau Hak Guna Bangunan yang secara yuridis dilarang oleh peraturan perundang-undangan, ditempuh dengan cara “kuasa mutlak” yang jelas melanggar peraturan perundang-undangan dan ikatan kuasa mutlak ini diperkuat dengan bentuk-bentuk ikatan/perjanjian lain, misalnya perjanjian utang piutang.

B. Tinjauan tentang Alih Fungsi Lahan

1. Pengertian Alih Fungsi Lahan

Lahan pertanian dapat dianggap sebagai barang publik, karena selain memberikan manfaat yang bersifat individual bagi pemiliknya, juga memberikan manfaat yang bersifat sosial. Lahan pertanian memiliki fungsi yang sangat luas yang terkait dengan manfaat langsung, manfaat tidak langsung, dan manfaat bawaan.

Lestari mendefinisikan alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.⁵⁶ Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.

⁵⁶ Anonymous. (2004). *Alih Fungsi Lahan*. <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/20990/4/Chapter%20II.pdf>

Kebutuhan lahan untuk kegiatan nonpertanian cenderung terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan struktur perekonomian. Alih fungsi lahan pertanian sulit dihindari akibat kecenderungan tersebut. Beberapa kasus menunjukkan jika di suatu lokasi terjadi alih fungsi lahan, maka dalam waktu yang tidak lama lahan di sekitarnya juga beralih fungsi secara progresif. Menurut Irawan, hal tersebut disebabkan oleh dua faktor.⁵⁷

Pertama, sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi alih fungsi lahan, maka aksesibilitas di lokasi tersebut menjadi semakin kondusif untuk pengembangan industri dan pemukiman yang akhirnya mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulasi tanah sehingga harga lahan di sekitarnya meningkat.

Kedua, peningkatan harga lahan selanjutnya dapat merangsang petani lain di sekitarnya untuk menjual lahan. Wibowo menambahkan bahwa pelaku pembelian tanah biasanya bukan penduduk setempat, sehingga mengakibatkan terbentuknya lahan-lahan guntai yang secara umum rentan terhadap proses alih fungsi lahan.⁵⁸

Pertanian adalah kegiatan pemanfaatan sumber daya hayati yang dilakukan manusia untuk menghasilkan bahan pangan, bahan baku industri, atau sumber energi, serta untuk mengelola lingkungan hidupnya. Kegiatan pemanfaatan sumber daya hayati yang termasuk dalam pertanian

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ *Ibid*

biasa difahami orang sebagai budidaya tanaman atau bercocok tanam (bahasa Inggris: *crop cultivation*) serta pembesaran hewan ternak (*raising*), meskipun cakupannya dapat pula berupa pemanfaatan mikroorganisme dan bioenzim dalam pengolahan produk lanjutan, seperti pembuatan keju dan tempe, atau sekedar ekstraksi semata, seperti penangkapan ikan atau eksploitasi hutan.

2. Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Pemukiman

Lahan menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kehidupan manusia. Fungsi lahan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensinya. Penggunaan lahan yang semakin meningkat oleh manusia, seperti untuk tempat tinggal, tempat melakukan usaha, pemenuhan akses umum dan fasilitas lain akan menyebabkan lahan yang tersedia semakin menyempit. Timbulnya permasalahan penurunan kualitas lingkungan nantinya akan mengganggu keseimbangan ekosistem. Hal tersebut dikarenakan penggunaan lahan yang tidak memperhatikan kemampuan lahan, daya dukung dan bentuk peruntukannya.

Lahan selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu seiring meningkatnya kebutuhan manusia akan lahan. Perubahan tersebut dikarenakan memanfaatkan lahan untuk kepentingan hidup manusia. Oleh karena itu kajian ini menarik untuk diteliti. Kebutuhan akan lahan non pertanian cenderung terus mengalami peningkatan, seiring pertumbuhan dan perkembangan peradaban manusia, maka penguasaan dan penggunaan lahan mulai beralih fungsi. Alih fungsi lahan pertanian yang tidak

terkendali apabila tidak ditanggulangi dapat mendatangkan permasalahan yang serius, antara lain dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan.⁵⁹ Kecenderungan terus meningkatnya kebutuhan akan lahan ini menyebabkan alih fungsi lahan pertanian sulit untuk dihindari.

Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik yang berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan {Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, Bab I, Pasal 1 (5)}. Permukiman yang dimaksudkan dalam Undang-undang ini mempunyai lingkup tertentu yaitu kawasan yang didominasi oleh lingkungan hunian dengan fungsi utama sebagai tempat tinggal yang dilengkapi dengan prasarana, sarana lingkungan, dan tempat kerja terbatas untuk mendukung perikehidupan dan penghidupan sehingga fungsi permukiman tersebut dapat berdaya guna dan berhasil guna.

Faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan antara lain semakin meningkatnya kebutuhan lahan, sehingga mengakibatkan harga tanah naik secara tajam. Sementara di sisi lain skala usaha pertanian dianggap kurang menguntungkan lagi, karena sangat tergantung dengan alam jika dibandingkan dengan sektor lainnya. Adanya pemecahan lahan atau *fragmentasi* juga ikut mempengaruhi konversi lahan pertanian. Serta

⁵⁹ Iqbal dan Sumaryanto, 2007, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor, hlm. 78

peraturan mengenai penataan pertanahan yang masih dangkal, sehingga terdapat celah untuk alih fungsi lahan.

Namun, Menyadari bahwa salah satu kendala yang dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah adalah rendahnya *land rent* lahan untuk usaha tani, maka peningkatan keuntungan usaha tani dipandang sebagai instrumen ekonomi yang diperlukan. Untuk itu, telah dilakukan *Farm Consolidation* dan pengembangan pola usaha tani yang potensial untuk meningkatkan pendapatan usaha tani yaitu *organic farming*. Pendekatan ini cukup tepat karena relevan dengan dinamika permintaan terhadap komoditas pertanian di masa yang akan datang.

Di Indonesia areal lahan sawah yang beririgasi mempunyai posisi yang sangat strategis. Sebagian besar produksi padi dihasilkan dari areal yang strategis ini, yang diperkirakan mencapai 6,7 juta hektar. Apabila areal ini berkurang dalam jumlah besar, akan mempunyai dampak buruk terhadap produksi beras nasional. Areal padi sawah memiliki peranan penting untuk menentukan keamanan pangan.

Hampan lahan sawah memiliki berbagai peran yang sangat strategis. Ditinjau dari segi ekologi dapat sebagai media hidup hewan air tawar, penghasil O₂, untuk konservasi tanah dan air, mencegah atau mengurangi terjadinya banjir. Lahan sawah dapat juga sebagai obyek agrowisata. Potensi ini sangat penting untuk menjamin kelangsungan hidup manusia.

Cepatnya proses pembangunan mempunyai implikasi terhadap peningkatan pemanfaatan lahan subur, tidak terkecuali lahan sawah. Adanya alih fungsi lahan dari lahan sawah ke yang bukan sawah berakibat banyak hal yang sangat berharga hilang bagi Negara, seperti penurunan lahan subur, adanya peningkatan investasi di bidang infrastruktur untuk irigasi, hilangnya kesempatan kerja bagi petani yang kehilangan sawahnya, pengurangan areal tanaman pangan dan dampak lebih lanjut mengancam keamanan sistem pangan nasional.

Beberapa hal yang menjadi permasalahan sektor pertanian terkait dengan pertanahan adalah terbatasnya sumber daya tanah yang cocok untuk kegiatan pertanian, sempitnya tanah pertanian per kapita (900 m²/kapita), makin banyaknya petani gurem (lebih dari 0,5 Ha per keluarga), tidak amannya status penguasaan tanah (*land tenure*), dan cepatnya konversi tanah pertanian menjadi non-pertanian. Selain itu faktor penyebab alih fungsi tanah pertanian adalah peningkatan jumlah penduduk dan taraf kehidupan, lokasi tanah pertanian banyak diminati untuk kegiatan nonpertanian, menurunnya nilai ekonomi sektor pertanian, fragmentasi tanah pertanian, kepentingan pembangunan wilayah yang seringkali mengorbankan sektor pertanian, dan lemahnya peraturan dan penegakan hukum. Lebih lanjut lagi, masalah pengelolaan pertanahan dalam pengendalian alih fungsi tanah pertanian adalah belum adanya peraturan perundangan yang secara khusus mencegah alih fungsi tanah pertanian. Untuk itu diperlukan penetapan tanah pertanian yang dilindungi.

Saat ini, proses administrasi pertanahan untuk tanah pertanian mengacu pada arahan peruntukan dalam RTRW, dengan memberikan persyaratan penggunaan dan pemanfaatan tanah (PP No. 16/2004 tentang Penatagunaan Tanah).

Dalam upaya pengendalian dan perlindungan tanah pertanian, terdapat beberapa strategi yaitu: Pertama, memperkecil peluang terjadinya konversi, dengan (1) mengembangkan pajak tanah progresif, (2) meningkatkan efisiensi kebutuhan tanah non-pertanian sehingga mengurangi tanah terlantar, (3) mengembangkan prinsip hemat lahan untuk industri, perumahan dan perdagangan (misalnya rusun). Kedua, mengendalikan kegiatan konversi dengan: (1) membatasi konversi tanah pertanian yang produktif, menyerap tenaga kerja dan memiliki fungsi lingkungan, (2) mengarahkan konversi pada tanah kurang produktif, (3) membatasi luas konversi dengan mengacu pada penyediaan pangan mandiri di kabupaten/kota, (4) menetapkan Kawasan Pangan Berkelanjutan dengan insentif bagi pemilik tanah dan Pemda setempat. Ketiga, dengan instrumen pengendalian konversi yaitu: (1) Instrumen yuridis berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat dengan sanksi yang sesuai, (2) Instrumen insentif dan disinsentif bagi pemilik tanah dan Pemda setempat, (3) Pengalokasian dana dekonsentrasi untuk merangsang Pemda melindungi tanah pertanian, terutama sawah, dan (4) Instrumen RTRW dan perizinan lokasi (Pertimbangan Teknis Pertanahan).

Berdasarkan strategi di atas, terdapat Kebijakan Pengendalian Konversi yaitu: (1) Menyusun peraturan perundang-undangan perlindungan tanah pertanian produktif (PP, Perpres maupun UU), (2) Menetapkan zonasi tanah-tanah pertanian berkelanjutan, (3) Menetapkan bentuk insentif dan disinsentif terhadap pemilik tanah dan pemerintan daerah setempat, (4) Mengintegrasikan ketiga ketentuan tersebut dalam RTRW Nasional, provinsi dan kabupaten/ kota, (5) Membentuk Komisi Pengendali Tanah Sawah tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota, dengan keputusan pada kepala daerah yang bersangkutan. Pengendalian alih fungsi tanah pertanian secara sistematis, berjenjang dan berkelanjutan perlu menjadi perhatian semua pihak. Adapun strategi pengendalian alih fungsi tanah pertanian antara lain penetapan peraturan perundang undangan tentang pengendalian tanah pertanian produktif, penetapan zonasi perlindungan tanah pertanian abadiberikut kebijakan pengelolaannya dan implementasi peraturan dan zonasi perlindungan tanah pertanian dalam RTRW Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota, sebagai acuan pengarahannya lokasi pembangunan, perizinan dan administrasi pertanahan.

Faktor yang berpengaruh terhadap alih fungsi lahan pertanian kiranya dapat dikelompokkan menjadi 6 faktor penting yang sering terjadi di suatu wilayah antara lain: faktor ekonomi, faktor demografi, faktor pendidikan & IPTEKS, faktor sosial dan politik, faktor kelembagaan serta faktor instrumen hukum dan penegakannya.

1. Faktor Ekonomi

Pendapatan hasil pertanian (terutama padi) masih jauh lebih rendah, karena kalah bersaing dengan yang lain (terutama non pertanian) seperti usaha industri, perumahan dan lain-lain. Penggunaan lahan sawah untuk padi tidak menjanjikan (jauh lebih rendah) jika dibandingkan untuk perumahan, industri, tempat wisata dan lain-lain, di samping usaha padi dianggap melelahkan (lama dan sulit, lebih-lebih jika ada hama/penyakit mengancam) dan harganya cenderung rendah saat panen (jaminan harga stabil tidak ada). Hal inilah yang mendorong mereka tertarik pada usaha lain di luar pertanian seraya berharap pendapatannya mudah meningkat (walaupun belum tentu karena mayoritas ketrampilannya masih minim) dengan mengganti lahan pertanian (sawah) menjadi lahan non pertanian.

2. Faktor Demografi

Dengan semakin bertambahnya penduduk (keturunan), berarti generasi baru memerlukan tempat hidup (tanah) untuk usaha yang diambil dari lahan milik generasi tua atau tanah Negara. Hal ini jelas akan menyempitkan/mengurangi luas tanah secara cuma-cuma disamping adanya keinginan generasi berikutnya merubah lahan pertanian yang sudah ada.

3. Faktor Pendidikan dan IPTEKS

Dengan minimnya pendidikan karakter (mental baja terhadap setiap usaha yang diinginkan) dan minimnya IPTEKS yang dimiliki mayoritas rakyat Indonesia, maka sering terjadinya sebagian masyarakat cenderung

mengambil jalan pintas dalam mengatasi masalah seperti usaha seadanya (mengeksploitasi lahan pertanian hingga tidak produktif/rusak, menjual tanah, merubah lahan pertanian ke non pertanian) tanpa memikirkan dampak untung dan ruginya, sehingga manakala terjadi masalah maka kerugiannlah yang di dapat (menderita).

4. Faktor Sosial dan Politik

Faktor sosial yang merupakan pendorong alih fungsi lahan antara lain: perubahan perilaku, konversi dan pemecahan lahan, sedangkan sebagai penghambat alih fungsi lahan adalah hubungan pemilik lahan dengan lahan dan penggarap.

Faktor Politik dapat dilihat dari dinamika perkembangan masyarakat sebagai efek adanya otonomi daerah dan dinamika perkembangan masyarakat dunia, tentunya ingin menuntut hak pengelolaan tanah yang lebih luas dan nyata (mandiri), sehingga di sini dapat timbul keinginan adanya upaya perubahan tanah pertanian (alih fungsi lahan pertanian). Efek sampingannya dapat menimbulkan adanya perebutan hak milik/hak menguasai untuk merubah tanah, sehingga akhirnya dapat menjadi sumber terjadinya konflik antar pihak.

5. Perubahan Perilaku

Adanya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (alat komunikasi, transportasi, informasi radio, tayangan TV, berita teman dan lain-lain) yang pernah diketahui/dilihat sebagian besar masyarakat (petani) dapat berpengaruh terhadap perubahan sikap yang berlebihan (gejolak hati

berontak bersifat kamufase atau menutupi kekurangannya atau mengambil jalan pintas) berdampak merugikan dirinya dari pola hidup sederhana, rasa gotong royong yang tinggi berganti menjadi pola hidup konsumtif (boros), bersifat instan, sok kapitalis dan individualis; atau sebaliknya perubahan sikap merasa minder (merasa tidak mempunyai harta, benda dan Iptek) akibat antara lain: a) melihat iklan yang sangat menarik tentang barang konsumtif (alat kecantikan, mobil, pakaian mewah dan lain-lain); b) melihat orang yang bekerja kantoran kelihatan lebih enak, cakep dan penghasilan tinggi dibanding kerja sebagai petani nampak lusuh, kotor, sengsara, tidak keren, terasing dan penghasilannya rendah, terimanya penghasilan tidak rutin (nunggu beberapa waktu/musim panen dan lain-lain).

Dampak dari perubahan sikap yang berlebihan ini dapat berpengaruh terhadap pencitraan petani semakin menurun atau pekerjaan sebagai petani bahkan di bidang pertanian menjadi tidak menarik, sehingga beralih kerja di bidang selain pertanian (dianggap lebih menjanjikan walaupun belum tentu) akhirnya timbul keinginan untuk melepaskan lahan pertaniannya untuk dijual atau dirubah menjadi lahan non pertanian walaupun harus melalui konflik/ketegangan dengan berbagai pihak.

6. Konversi dan pembagian lahan pertanian

Keinginan untuk mengadakan konversi dan pembagian lahan pertanian dapat menyebabkan terjadinya perubahan hak kepemilikan tanah

atau hak pengelolaan tanah, sehingga yang terjadi dapat berubahnya lahan pertanian menjadi non pertanian atau pengurangan (penyempitan) lahan pertanian.

7. Hubungan pemilik lahan dengan lahan dan penggarap

Hubungan pemilik lahan dengan lahan dan penggarap dalam konteksnya adalah pemilik lahan merasa lahannya sebagai warisan dari orang tuanya, wahana berbagi rasa dengan penggarapnya, sehingga lahan tersebut perlu dipertahankan walaupun dengan risiko nilainya semakin menurun jika tidak ada upaya pengelolaan yang bagus (tidak ramah lingkungan) akibatnya kondisi lahan terus merosot bahkan terjadi kerusakan. Berarti maksud mempertahankan kepemilikan lahan di sini dapat dikatakan sia-sia.

Namun jika maksudnya untuk mempertahankan lahan dengan pengelolaan lahan yang bagus yakni lahan harus dipelihara dengan baik (ramah lingkungan) dan dapat meningkatkan nilai tambah finansial dan lain-lain antara lain: melalui pemupukan yang teratur, terpadu dan proporsional (keseimbangan pupuk organik dan pupuk anorganik) disertai pemilihan bibit unggul dan lain-lain dengan harapan hasilnya meningkat sekaligus meningkat pula pendapatannya.

8. Otonomi Daerah dan Perkembangan Masyarakat Dunia

Adanya kebijakan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah dan masyarakatnya agar lebih luas dan mandiri dalam setiap pengelolaan potensi daerah (tidak terkecuali pemanfaatan lahan pertanian). Hal ini jelas menuntut adanya konsekuensi perubahan tentang status kepemilikan

maupun pengelolaan tanah pertanian yang ujungnya tentunya ingin mengadakan upaya mengalihkan fungsi lahan pertanian (sawah), walaupun harus melalui konflik/ketegangan dengan berbagai pihak.

Perkembangan Masyarakat Dunia yang dinamis dan IPTEKS yang sangat pesat dapat dinikmati setiap saat (informasi yang tidak bisa dihindari) dari berbagai media oleh masyarakat Indonesia dapat dijadikan spirit dalam memperjuangkan segala kemungkinan yang diinginkan termasuk tentang hak-hak kepemilikan tanah pertanian termasuk tentang perubahannya (status dan atau alih fungsi lahan).

9. Faktor Kelembagaan

Kelembagaan Petani seperti Himpunan Kerukunan Tani (HKTI), Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) dan lain-lain terasa belum mempunyai kekuatan dan peran yang mantap terhadap anggotanya maupun dalam hubungannya dengan pihak pemerintah, maupun pihak lain yang terkait. Hal ini terjadi oleh adanya masalah internal (primordial) seperti anggota (pengurus) yang beragam (pengurusnya beragam latar belakang, maupun sebagian besar anggotanya miskin) serta tidak dapat berkomitmen dalam persatuan demi kemajuan organisasi dan anggotanya, dengan lebih banyak mementingkan pribadi/golongannya, sehingga yang terjadi melemahkan kekuatan organisasi atau lemah dalam posisi tawar terutama dengan pemerintah sebagai mitra kerjanya lebih-lebih seharusnya dapat menjadi orangtuanya. Pada hal pemerintah seharusnya bertanggung jawab penuh terhadap kehidupan sekaligus kemajuan organisasi ini.

Posisi tawar yang dimaksud salah satunya menyangkut pengendalian kestabilan harga bahan pangan (makanan pokok misal beras). Setiap ada gejolak kenaikan harga sembako, maka para konsumennya mengeluh karena menurutnya akan menyebabkan kenaikan harga barang/kebutuhan lainnya sehingga menyebabkan pengeluaran biayanya semakin tinggi. Pada hal ketika harga naik seharusnya petani menikmati pertambahan hasilnya (untung), namun yang terjadi justru rugi, karena petani sudah tidak punya stok beras lagi atau sudah terjual semuanya dengan harga murah sedangkan ketika harga turun petani sudah barang tentu barangnya terjual dengan harga lebih murah lagi, sehingga semuanya (harga naik atau turun) justru yang didapat harus menanggung kerugiannya, sedangkan pemerintah tidak bisa berbuat banyak, karena dalam hal ini pemerintah lebih banyak berpihak kepada pengusaha, yakni harganya diserahkan pasar (dikendalikan pedagang/pengusaha). Jadi di sini nampak jika organisasi petani di Indonesia masih dianggap inferior (masih kecil/belum diperhitungkan), belum bisa memperjuangkan kepentingan anggotanya (para petani).

Oleh karena merasa jika organisasinya tidak bisa memperjuangkannya, maka mereka bisa saja melakukan tindakan konversi tanah dengan menjual tanah (mengalihkan fungsi lahan pertanian ke non pertanian) dengan harga murah atau mengelola tanah semaunya tanpa memperhatikan kelestariannya.

10. Faktor Instrumen Hukum dan Penegakannya

Sebenarnya telah banyak instrument hukum yang telah dibuat oleh pemerintah untuk mengendalikan atau menghambat laju terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Secara kongkrit UU yang dimaksud telah terbit diawali ketika bangsa Indonesia belum lama merdeka, yakni: Undang-Undang yang menyangkut keagrariaan No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengatur kepemilikan lahan (*land reform, lahan ingendom dll*) maupun untuk mengelolanya baik oleh Negara dan warganya; UU No.5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistem; UU No.41/2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Tentunya UU tersebut harus benar-benar dapat mengatur pembangunan ekonomi (industri) yang tetap berbasis produksi pertanian; disamping itu masih ada peraturan perUU lain yang berkaitan antara lain:

Peraturan perundang-undangan yang dimaksud antara lain: PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom; Keppres No. 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri; Keppres No. 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri; Surat Meneg Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas No. 5334 /MK/9/1994 tentang Perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis Untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian; SK Mendagri No. 5335/MK/9/1994 tentang Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

3. Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001

Terwujudnya perlindungan terhadap keberadaan lahan pertanian menjadi harapan, cita-cita serta kebutuhan bersama namun hingga saat ini hal tersebut belum dapat diwujudkan karena belum adanya aturan hukum yang memuat sanksi yang tegas dan keras.

Seiring dengan keinginan mewujudkan hal tersebut, maka Pemerintah mengeluarkan UU 41 Tahun 2009 sebagai salah satu upaya nyata Pemerintah melindungi ketersediaan lahan pertanian yang berkelanjutan dan juga untuk mendukung Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001. Namun, sangat disayangkan setelah kurang lebih 6 tahun diundangkan, UU tersebut belum dapat direalisasikan sama sekali.

Menyikapi hal tersebut, hingga saat ini Pemerintah Kabupaten Sleman masih tetap menggunakan Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah untuk membatasi serta upaya pencegahan terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian.

Dalam Perda tersebut disebutkan “Setiap orang pribadi dan atau badan yang menggunakan tanah untuk kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya dan lingkungan wajib memperoleh izin peruntukan penggunaan tanah dari Bupati”.⁶⁰ Pasal tersebut menunjukkan bahwa setiap penggunaan tanah di Kabupaten Sleman tidak dapat berjalan lancar

⁶⁰ Pasal 2 Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah

sebagaimana mestinya tanpa memperoleh izin tersebut dari Bupati selaku Kepala Daerah yang dalam hal ini Pemerintahan Kabupaten Sleman.

Dalam hal pemberian IPPT, juga disebutkan bahwa “Tanah yang dapat ditunjuk dalam izin peruntukan penggunaan tanah adalah tanah yang menurut rencana tata ruang yang berlaku diperuntukan bagi kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya dan lingkungan”.⁶¹

Untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan atau pelanggaran, maka Perda tersebut menyebutkan “Izin peruntukan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, bersifat strategis dan berdampak penting bagi kepentingan umum dapat diberikan setelah ada persetujuan dari DPRD”.⁶² Persetujuan DPRD diharapkan menjadi suatu kontrol atas permohonan IPPT yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah namun permohonan IPPT tersebut dinilai sangat penting serta bermanfaat untuk kepentingan umum.

Dalam perda tersebut juga telah dilengkapi adanya sanksi-sanksi untuk mencegah adanya pelanggaran, namun sanksi-sanksi masih “setengah hati” serta tidaklah tegas, jelas dan keras sehingga hingga saat ini tidak dapat menimbulkan efek jera pada para pelanggarnya dikarenakan sanksi tersebut baru sebatas pengenaan denda terhadap retribusi yang dikenakan kepada para pemegang IPPT yang telah dikabulkan.

⁶¹ Pasal 3 Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.

⁶² Pasal 25 Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah

C. Kedaulatan dan Ketahanan Pangan

1. Kedaulatan Pangan

Dalam laporan Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Hak atas Pangan yang disampaikan kepada Komisi Hak Asasi Manusia PBB pada bulan Februari 2004, kedaulatan pangan didefinisikan sebagai hak rakyat, komunitas-komunitas, dan negeri-negeri untuk menentukan sistem-sistem produksinya sendiri dalam lapangan pertanian, perikanan, pangan dan tanah, serta kebijakan-kebijakan lainnya yang secara ekologis, sosial, ekonomi dan kebudayaan sesuai dengan keadaan-keadaan khususnya masing-masing.⁶³

Konsep kedaulatan pangan telah berkembang sedemikian rupa melampaui konsep ketahanan pangan yang lebih dikenal sebelumnya, yang hanya bertujuan untuk memastikan diproduksi pangan dalam jumlah yang cukup dengan tidak memperdulikan macamnya, bagaimana, di mana dan seberapa besar skala produksi pangan tersebut. Kedaulatan pangan adalah interpretasi luas dari hak atas pangan, ia melampaui wacana tentang hak pada umumnya.

Kedaulatan pangan adalah kebebasan dan kekuasaan rakyat serta komunitasnya untuk menuntut dan mewujudkan hak untuk mendapatkan dan memproduksi pangan, dan tindakan berlawanan terhadap kekuasaan perusahaan-perusahaan serta kekuatan lainnya yang merusak sistem

⁶³ “Kedaulatan Pangan dan Hak-Hak Petani”, dalam *Berita Kaum Tani*, Edisi III November 2007, hlm. 3

produksi pangan rakyat melalui perdagangan, investasi, dan kebijakan serta cara-cara lainnya.⁶⁴

Kedaulatan pangan menegaskan hak rakyat atas pangan, yang menurut *Food and Agriculture Organization* (FAO) merupakan hak untuk memiliki pangan secara teratur, permanen dan bisa mendapatkannya secara bebas, baik secara cuma-cuma maupun membeli dengan jumlah dan mutu yang mencukupi, serta cocok dengan tradisi-tradisi kebudayaan rakyat yang mengkonsumsinya. Serta menjamin pemenuhan hak rakyat untuk menjalani hidup yang bebas dari rasa takut dan bermartabat, baik secara fisik maupun mental, secara individu maupun kolektif.

Kenyataannya, kelaparan sebagai indikasi tindakan terhadap hak atas pangan masih berlangsung di mana-mana bahkan bertambah buruk saja. India adalah negeri dengan jumlah penderita kelaparan tertinggi didunia, disusul oleh China. 60% dari total penderita kelaparan di seluruh dunia berada di Asia dan Pasifik, diikuti oleh negeri-negeri Afrika Sub-Sahara sebesar 24%, serta Amerika Latin dan Karibia 6%. Setiap tahun orang yang menderita kelaparan bertambah 5,4 juta. Juga setiap tahunnya 36 juta rakyat mati karena kelaparan dan gizi buruk, baik secara langsung maupun tidak langsung.⁶⁵

Dalam usaha mengatasi masalah kelaparan dan akses pangan, PBB melalui FAO memperkenalkan istilah “ketahanan pangan” dengan harapan adanya persediaan pangan setiap saat, semua orang dapat mengaksesnya

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ *Ibid*

dengan bebas dengan jumlah, mutu dan jenis nutrisi yang mencukupi serta dapat diterima secara budaya.

Konsep tersebut sama sekali tidak mempertimbangkan kemampuan sebuah negara untuk memproduksi dan mendistribusi pangan utama secara adil kepada rakyatnya. Juga mengabaikan kenyataan di mana semakin meluas dan limbah ruahnya ekspor produk pertanian murah serta bersubsidi tinggi ke negara-negara terbelakang.

Praktek ini dibiarkan bahkan didorong atas nama perdagangan bebas yang disokong penuh oleh negara-negara maju. Hal ini tidaklah mengherankan sebab ketahanan pangan hanya sebatas pernyataan lembaga-lembaga pemerintah dan antarpemerintah saja, sementara pelaksanaan dan tanggungjawab untuk mewujudkan ketahanan pangan telah didefinisikan kembali yaitu dialihkan dari urusan negara menjadi urusan pasar.

Prinsip dan strategi neoliberal untuk mencapai tujuan ketahanan pangan ini dijalankan oleh institusi-institusi multilateral seperti Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia (WB), dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Rekonseptualisasi ketahanan pangan ini pada akhirnya hanya menguntungkan negara-negara dan perusahaan-perusahaan yang paling kuat yang terlibat dalam perdagangan dan investasi pangan juga agribisnis.

Kebijakan perdagangan neoliberal ini menekankan bahwa mengimpor pangan murah adalah jalan terbaik bagi negara-negara miskin

untuk mencapai ketahanan pangan dari pada memproduksi pangannya sendiri. Bank Dunia bahkan menegaskan bahwa perdagangan bebas sangat penting bagi ketahanan pangan, karena dengannya pemanfaatan sumber daya di dunia lebih efisien.

Selama berlangsungnya World Food Summit pada tahun 1996, konsep kedaulatan pangan diajukan menjadi bahan perdebatan publik secara global dengan tujuan menyediakan jalan keluar alternatif yang berlawanan terhadap kebijakan neoliberal. Konsep ini dikembangkan untuk menemukan sebuah alternatif kebijakan berdasarkan hak rakyat atas pangan. Ini merupakan redefinisi rakyat sendiri terhadap advokasi ketahanan pangan yang telah gagal total dalam mengurangi kelaparan.

Dalam World Food Summit tahun 1996 delegasi-delegasi pemerintah menyatakan sekitar tahun 2015 kelaparan di bumi ini akan berkurang setengahnya. Akan tetapi data menunjukkan bahwa alih-alih mengalami penurunan, angka penderita kelaparan terus mengalami peningkatan. Sekalipun pernyataan pemerintah berbagai negara dan organisasi-organisasi PBB seperti FAO berusaha menutup-nutupi keadaan memprihatinkan ini.

Globalisasi neoliberal telah menorehkan cacatan mengerikan di mana 105 dari 149 negara miskin Dunia Ketiga adalah pengimpor pangan bersih, ini berarti negara-negara tersebut tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk memproduksi pangannya sendiri.

Kebijakan-kebijakan neoliberal merusak kedaulatan pangan karena lebih mementingkan perdagangan internasional daripada hak-hak rakyat atas pangan. Kaum tani dan gerakan rakyat di pedesaan lainnya telah menegaskan bahwa kebijakan-kebijakan neoliberal ini tidak dapat berbuat apa-apa untuk mengurangi kelaparan di dunia.

Kebijakan-kebijakan ini justru hanya meningkatkan ketergantungan rakyat pada impor produk-produk pertanian dan mengintensifkan industri pertanian skala raksasa. Dengan demikian kebijakan tersebut telah menyebabkan kelestarian genetika alam, warisan lingkungan hidup serta budaya berada dalam bahaya besar sekaligus mengancam kesehatan populasi dunia.

Sejak diperkenalkan, konsep kedaulatan pangan telah menjadi isu utama dalam perdebatan dalam agenda pertanian internasional begitu juga di dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Ia telah menjadi bahasan utama dalam forum yang diselenggarakan oleh organisasi nonpemerintah (NGO) sebagai forum tandingan bagi World Food Summit Juni 2002.

2. Ketahanan Pangan

Setiap penduduk selaku warga negara, apakah sebagai individu ataupun rumah tangga mempunyai hak untuk dijamin pangannya agar dapat hidup (*survive*). Artinya pemenuhan kebutuhan makan adalah hak yang paling asasi dari manusia yang tidak bisa ditawar lagi. Karena itu, kekurangan pangan dan gizi buruk yang menimpa seseorang atau

kekeluarga berarti pelanggaran HAM, itu merupakan tanggung jawab masyarakat, pemerintah dan negara yang bersangkutan.

Indonesia juga memperlakukan penyediaan pangan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri sebagai prioritas yang utama. Dalam UUD 1945 Pasal 34 disebutkan, bahwa negara bertanggung jawab di dalam memenuhi kebutuhan dasar, termasuk pangan. Demikian pula di dalam Undang-Undang Pangan Nomor 7 Tahun 1996 Pasal 1 ayat (17) dikatakan bahwa ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik dalam jumlah, mutu, aman serta merata dan terjangkau. Dengan demikian pengertian ketahanan pangan dapat dikatakan sebagai terpenuhinya kebutuhan gizi makanan setiap individu dalam jumlah dan mutu agar dapat hidup sehat dan berkualitas guna memenuhi aspirasinya yang paling humanistik sepanjang masa hidupnya.

Pangan adalah kebutuhan pokok manusia yang hakiki untuk bertahan hidup. Karenanya, harus tersedia di setiap tempat di daerah-daerah permukiman dalam jumlah yang cukup, mutu yang layak, dan secara medis aman dikonsumsi, serta harganya terjangkau.

Pengertian tentang pangan menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 adalah:

Segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan dan minuman.

Kebutuhan akan makan merupakan salah satu kebutuhan primer dari makhluk hidup, bila pendidikan merupakan penyuaipan pikiran maka makanan merupakan penyuaipan tubuh. Sebelum otak dapat berpikir, tubuh harus mendapat makanan terlebih dahulu.

Setiap tahunnya penduduk di belahan dunia mengalami musibah kelaparan dan malnutrisi, serta banyak pula yang tengah berjuang keras dengan menahan kelaparan untuk memenuhi kebutuhan dasar berupa makan tersebut. Kerawanan pangan, kelaparan dan malnutrisi dapat menyebabkan suatu bangsa kehilangan generasinya (*lost generations*).

Lebih dari 800 juta orang menderita kekurangan pangan yang mereka perlukan untuk hidup sehat dan produktif, 24.000 orang meninggal setiap hari akibat kelaparan dan sebanyak $\frac{3}{4}$ dari jumlah ini adalah anak balita.⁶⁶

Dari data tersebut menunjukkan bahwa persoalan ketahanan pangan merupakan persoalan serius di dunia. Sedangkan data di Indonesia pada tahun 1998 menunjukkan jumlah total penduduk yang berada dalam kondisi rawan (*food insecure*) adalah 32 juta jiwa, yaitu lebih kurang $\frac{1}{6}$ dari total penduduk Indonesia.⁶⁷ Sehingga ketahanan pangan merupakan persoalan yang harus mendapatkan perhatian serius di Indonesia.

⁶⁶ International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2001. "Sustainable Food security for all by 2020: proceedings of an international conference" September 4-6, 2001, Bonn, Germany, Washington D.C

⁶⁷ Tabor, R.T et al. 1998. *Food Security On The Road To Economic Recovery*. Paper presented at the Indonesian Society Of Agricultural Economics (PERHEPI) and The Center For Agricultural Policy Studies (CAPS) meeting, 26 June 1998

Ketahanan pangan tidak dapat diukur melalui kondisi swasembada pangan, sebab kondisi swasembada pangan tidak selalu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang diindikasikan dari mengalirnya impor pangan, seringkali masih terjadi gangguan produksi akibat ancaman pemanasan global (*global warming*) yang menyebabkan perubahan iklim secara ekstrim, selain itu masalah konversi lahan pertanian, peningkatan hama dan penyakit serta berbagai bencana alam.

World Bank mendefinisikan ketahanan pangan (*food security*) sebagai akses terhadap kecukupan pangan bagi semua orang pada setiap saat untuk memperoleh tubuh yang sehat dan kehidupan yang aktif.⁶⁸ Ketahanan pangan mencakup produksi dan ketersediaan pangan, distribusi dan keterjangkauan oleh semua orang, konsumsi individual untuk memenuhi kebutuhan gizi, dan monitor kekurangan pangan (*food insecurity*). Ketahanan pangan merupakan alat untuk mewujudkan penerapan hak asasi terhadap kecukupan pangan, yang meliputi kecukupan semua zat-zat gizi dibutuhkan untuk proses metabolisme seluler yang normal dan juga bebas dari zat-zat kimia yang berbahaya.

Di Indonesia perkembangan pemikiran tentang ketahanan pangan tidak terlepas dari perkembangan yang terjadi di tingkat dunia. Sampai dengan akhir Pelita V masalah ketahanan pangan masih diukur dari aspek kuantitas ketersediaan pangan secara nasional yang diukur dari kondisi swasembada pangan. Konsepsi ketahanan pangan yang lebih luas baru

⁶⁸ Fransiska Rungkat dan Zakaria, *Ketahanan Pangan Sebagai Wujud Hak Asasi Manusia Atas Kecukupan Pangan*. Dalam *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Agustus 2006. Jusuf Sutanto dkk (eds). PT Kompas Media Nusantara. Jakarta, hlm. 67

dicetukan pada Pelita VII melalui Undang-Undang Pangan Nomor 7 tahun 1996 dimana ketahanan pangan didefinisikan sebagai: “kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik, baik jumlahnya maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau”.

Konsepsi ketahanan pangan terus berkembang dan disempurnakan sesuai dengan permasalahan pangan yang dihadapi di berbagai negara. FAO pada tahun 1991 mendefinisikan bahwa: ”ketahanan pangan adalah suatu kondisi ketersediaan pangan yang cukup bagi setiap orang pada setiap saat, dan setiap individu memiliki akses untuk memperolehnya baik secara fisik maupun secara ekonomik”.⁶⁹ Berdasarkan definisi tersebut, maka permasalahan substantif ketahanan pangan tidak hanya mencakup aspek kuantitas ketersediaan pangan secara memadai, tetapi menyangkut pula aspek stabilitas ketersediaan pangan menurut waktu dan aspek aksesibilitas penduduk terhadap bahan pangan yang dibutuhkan.

Menurut Soetrisno berdasarkan hasil konferensi internasional tentang gizi yang disponsori oleh FAO dan WHO di Roma pada tahun 1992, aspek gizi mulai dimasukkan ke dalam konsepsi ketahanan pangan. Aspek gizi yang dimaksud meliputi tiga hal yaitu: kecukupan jumlah, mutu dan keragaman pangan, serta keamanan pangan bagi kehidupan yang sehat. Keragaman pangan dikaitkan dengan masalah kecukupan gizi makanan, karena setiap jenis pangan umumnya memiliki keunggulan

⁶⁹ Soetrisno, N. 1998. *Ketahanan Pangan. Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VI* LIPI. Jakarta, hlm.189-221.

dalam zat gizi tertentu tetapi memiliki keterbatasan dalam kandungan zat gizi lainnya.⁷⁰ Dengan pola konsumsi pangan yang beragam, maka zat gizi makanan yang dikonsumsi penduduk akan semakin beragam pula, sesuai dengan kebutuhan fisiologis manusia.

Ruang lingkup ketahanan pangan dapat dilihat dari tiga dimensi yaitu: (1) dimensi ruang lingkup ketahanan pangan yaitu lingkup nasional, daerah dan rumah tangga yang terkait dengan aspek kuantitas ketersediaan pangan, (2) dimensi waktu dan musim yang terkait dengan aspek stabilitas ketersediaan pangan sepanjang waktu, dan (3) dimensi sosial ekonomi rumah tangga yang terkait dengan aspek aksesibilitas rumah tangga terhadap bahan pangan, aspek kualitas konsumsi pangan, dan aspek keamanan pangan.

Beberapa ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu “ketersediaan pangan” dan “aksesibilitas masyarakat” terhadap bahan pangan tersebut. Salah satu dari unsur di atas terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai suatu ketahanan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional atau di tingkat regional, tetapi akses individu untuk memenuhi kebutuhannya sangat tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Aspek distribusi bahan pangan sampai ke pelosok rumah tangga pedesaan yang tentu mencakup fungsi tempat,

⁷⁰ *Ibid*

ruangan dan waktu juga tidak kalah pentingnya dalam upaya memperkuat strategi ketahanan pangan.

Ketersediaan dan kecukupan pangan juga termasuk kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari. Penyediaan pangan tentunya dapat di tempuh melalui: (1) produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan dan alokasi sumber daya alam, manajemen dan perkembangan sumber daya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal; dan (2) impor dari negara lain, dengan menjaga perolehan devisa yang memadai dari sektor dan subsektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri. Komponen yang pertama ini sebenarnya merupakan sintesis dari kedua konsep yang di uraikan sebelumnya, yaitu swasembada pangan menurut kecenderungan dan kemandirian pangan dalam perdagangan internasional.

Sedangkan komponen kedua dalam ketahanan pangan atau aksesabilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat dijaga dan ditingkatkan melalui pemberdayaan sistem pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien, yang juga dapat disempurnakan melalui kebijakan tata niaga, atau distribusi bahan pangan dari sentra produksi sampai ke tangan konsumen.

Ketahanan pangan yang lemah atau *food insecurity* disebabkan oleh berbagai faktor sebagai berikut:

1. Produksi hasil pertanian pangan yang rendah menyebabkan pasokan pangan rendah. Faktor ini dapat merupakan akibat dari alam atau iklim yang tidak mendukung dan kesalahan pengelolaan produksi pertanian pangan.
2. Kekurangan pangan (*famine*) yang bisa disebabkan oleh bencana alam atau bencana akibat ulah manusia.
3. Faktor sosial politik yang meliputi: peperangan dan pengungsian, ketimpangan ekonomi makro, rancangan urban dan *sustainability*, pertumbuhan populasi penduduk, penanganan kesehatan, sistem pangan, kerusakan lingkungan dan pendidikan.

Di samping penyebab yang telah disebutkan di atas, isu-isu lain yang berkaitan erat dengan ketahanan pangan adalah ketergantungan pada satu jenis pangan, perubahan temperatur bumi, patogen pangan yang baru dan pangan hasil rekayasa genetika. Di sinilah pentingnya ketahanan pangan dalam menyediakan makanan dengan jumlah dan keragaman yang cukup.

BAB III

**PENGAWASAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI
PEMUKIMAN DI KABUPATEN SLEMAN**

A. Hasil Penelitian

1. Deskripsi Kabupaten Sleman

Luas wilayah Kabupaten Sleman adalah 57.482 ha atau 574,82 km² atau sekitar 18% dari luas wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang seluas 3.185,80 km².¹

Secara administrasi, kabupaten sleman terdiri dari 17 kecamatan, 86 desa dan 1.212 padukuhan dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 2.1 Pembagian Wilayah Administrasi Kabupaten Sleman

No	Kecamatan	Banyaknya		Luas (Ha)
		Desa	Padukuhan	
1.	Moyudan	4	65	2.762
2.	Minggir	5	68	2.727
3.	Seyegan	5	67	2.663
4.	Godean	7	77	2.684
5.	Gamping	5	59	2.925
6.	Mlati	5	74	2.852
7.	Depok	3	58	3.555

¹ Wawancara dengan Ibu Rita Probowati, ST., M.T., selaku Kasubid Perencanaan Daerah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/Bappeda Kabupaten Sleman, pada tanggal 29 September 2015

8.	Berbah	4	58	2.299
9.	Prambanan	6	68	4.135
10.	Kalasan	4	80	3.584
11.	Ngemplak	5	82	3.571
12.	Ngaglik	6	87	3.852
13.	Sleman	5	83	3.132
14.	Tempel	8	110	3.249
15.	Turi	4	42	4.309
16.	Pakem	5	61	4.384
17.	Cangkringan	5	73	4.799
	Jumlah	86	1.212	57.482

Sumber: Badan Pusat Statistik Kab. Sleman, 2012

2. Luas Tanah Sawah di Sleman

Tata guna lahan di Kabupaten Sleman untuk sawah, tegalan, pekarangan dan lain-lain. Perkembangan penggunaan lahan selama 3 tahun terakhir menunjukkan luas dan jenis lahan sawah turun, rata-rata per tahun sebesar 0,11%, luas pekarangan naik 0,10%, luas tegalan turun 0,11% dan untuk penggunaan lainnya naik 0,08%.²

Kawasan peruntukan pertanian; meliputi kawasan pertanian lahan basah (21.113 hektar) dan kawasan pertanian lahan kering (9.117 hektar) yang tersebar di 17 kecamatan.³

² Data Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Sleman Tahun 2014, hlm 5

³ *Ibid*

3. Data Alih Fungsi

Selama tahun 2013, pemerintah Kabupaten Sleman telah menyetujui permohonan ijin pemanfaatan tanah dari masyarakat sebanyak 722 buah, dan menerbitkan penolakan ijin sebanyak 191 buah.⁴

Berdasarkan data tersebut di atas, maka diperoleh lahan basah/sawah pada tahun 2013 seluas 24.599,66 ha, sedangkan luas lahan pekarangan tahun 2013 adalah 19.277,62 ha, meningkat 76,46 ha dibandingkan tahun 2012 seluas 19.201,13 ha. Dengan demikian tingkat alih fungsi lahan pertanian pada tahun 2013 sebesar 0.25%.⁵

4. Hasil Wawancara

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Sumarno SP,⁶ selaku Kasi Sarana Prasarana Bidang TPH Dinas Pertanian Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa dalam prakteknya kewenangan pengawasan yang diberikan kepada Dinas Pertanian yang selama ini hanya sebatas tanah-tanah pertanian yang masih berwujud tanah pertanian. Kewenangan Dinas Pertanian dalam hal boleh tidaknya tanah pertanian dialih fungsikan hanya berupa rekomendasi, sehingga hal tersebut justru melemahkan posisi Dinas Pertanian. Padahal jika terjadi apapun dengan tanah pertanian tersebut, maka Dinas Pertanian lah yang pertama kali diminta pertanggungjawabkan oleh masyarakat. Keputusan pengalih fungsian tanah

⁴ Data dari akuntabilitas kinerja DPPD Kabupaten Sleman tahun 2013

⁵ *Ibid*

⁶ Wawancara dengan Bapak Sumarno SP, selaku Kasi Sarana Prasarana Bidang TPH Dinas Pertanian Kabupaten Sleman, pada tanggal 29 Oktober 2014

pertanian menjadi pemukiman dilakukan melalui rapat bersama antara beberapa SKPD terkait.

Menurut Ibu Nurul Kartika A, SH,⁷ selaku Kasi Pengaturan Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, BPN mengeluarkan sertifikat kepemilikan tanah berdasar kondisi yang ada di lapangan sesuai prosedur dan mekanisme yang sah dan dipenuhi oleh semua pengaju hak. Pemberian sertifikasi oleh BPN kepada para pemegang hak guna melengkapi administrasi kepemilikan hak atas tanah. Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 hingga sekarang ini belum dapat dijalankan karena hingga saat ini belum adanya aturan teknis di tingkat nasional serta perda. Keputusan pengalihfungsian dilakukan melalui rapat dengan beberapa SKPD karena hal tersebut menyangkut beberapa aspek kehidupan masyarakat. Dalam persyaratan, prosedur dan mekanisme mengenai ijin alih fungsi di Kabupaten Sleman, BPN juga mendasarkan pada Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang IPPT selain UUPA tentunya.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ibu Rita Probowati, ST., M.T.,⁸ selaku Kasubid Perencanaan Daerah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/Bappeda Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa kewenangan Bappeda dalam hal alih fungsi adalah mengakomodir masukan-masukan dari beberapa SKPD terkait yang digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk memutuskan diperbolehkan atau tidaknya alih fungsi tersebut. Dalam

⁷ Wawancara dengan Ibu Nurul Kartika A, SH, selaku Kasi Pengaturan Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, pada tanggal 29 Oktober 2014

⁸ Wawancara dengan Ibu Rita Probowati, ST., M.T., selaku Kasubid Perencanaan Daerah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/Bappeda Kabupaten Sleman, pada tanggal 6 November 2014

menjalankan kewenangan tersebut, Bappeda Sleman juga wajib merujuk ketentuan tata ruang daerah Sleman yang telah ditetapkan oleh Pemda Sleman.

Menurut Bapak Funtu Rahmatu, S.STP,⁹ selaku Kasi Administrasi & Penagihan Pertanahan Dinas Pengendalian Pertanahan Kabupaten Sleman, dalam hal pemberian izin alih fungsi di Kabupaten Sleman merupakan tugas dan kewenangan penuh dari DPPD, namun hal tersebut harus melalui koordinasi serta masukan-masukan dari berbagai instansi yang terkait melalui rapat kerja bersama. Berbagai masukan serta saran tersebut sedikit banyak memberikan pengaruh terhadap arah pemberian izin alih fungsi suatu peruntukkan dan penggunaan objek pertanahan di Kabupaten Sleman.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman,¹⁰ diperoleh keterangan bahwa Instrumen hukum yang digunakan sebagai acuan di DIY adalah: (i) Permendagri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan; (ii) Kepres No. 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Kawasan Industri: "...pembangunan kawasan industri tidak boleh menggunakan kawasan pertanian lahan sawah beririgasi teknis dan lahan yang dicadangkan untuk untuk pertanian"; (iii) Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum; (iv) Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 460-3346 perihal perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk

⁹ Wawancara dengan Bapak Funtu Rahmatu, S.STP, selaku Kasi Administrasi & Penagihan Pertanahan Dinas Pengendalian Pertanahan Kabupaten Sleman, pada tanggal 17 November 2014

¹⁰ Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, pada tanggal 20 November 2014

Penggunaan Tanah Non Pertanian; (v) Surat Menteri Dalam Negeri No 474/4263/SJ Tgl. 27 Desember 1994: ... dengan tegas menyebutkan bahwa perubahan penggunaan tanah pertanian ke nonpertanian tidak mengorbankan tanah pertanian subur dan berpengairan teknis walaupun lokasi tersebut masuk ke dalam tata ruang wilayah yang telah ada.

Mengingat dalam era Otonomi Daerah peran Kabupaten/Kota sangat menonjol, maka masing-masing Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk menjabarkannya lebih lanjut sesuai dengan situasi dan kondisi wilayah masing-masing. Sebagai koordinator adalah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk tingkat kabupaten/Kota Koordinator adalah Bupati/Walikota dimana dalam menjalankan tugasnya dibentuk Badan Pengendalian Pertanahan Kabupaten masing-masing.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Funtu Rahmatu, S.STP,¹¹ selaku Kasi Administrasi & Penagihan Pertanahan Dinas Pengendalian Pertanahan Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa secara konkrit Kabupaten Sleman telah melakukan langkah-langkah kerja. Kabupaten Sleman telah membentuk Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Sleman dengan SK. Bupati Sleman No: 37/KEP.KDH/A/2003). Hal ini dapat dikatakan sebagai salah satu inovasi kelembagaan di tingkat Kabupaten/Kota. Tugas pokok dari lembaga ini adalah membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengendalian pertanahan daerah. Sedangkan fungsinya adalah (ayat 2): (a) menangani perumusan

¹¹ Wawancara dengan Bapak Funtu Rahmatu, S.STP, selaku Kasi Administrasi & Penagihan Pertanahan Dinas Pengendalian Pertanahan Kabupaten Sleman, pada tanggal 17 November 2014

kebijakan teknis di bidang pengendalian pertanahan daerah, (b) menangani pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum bidang pengendalian pertanahan daerah, dan (c) melaksanakan pemberian pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintah daerah di Kabupaten Sleman.

Sebagai bahan evaluasi bersama, beliau menyampaikan bahwa pada tahun 2009 tercatat sebanyak 1.057 permohonan IPPT yang masuk dan dari jumlah tersebut sebanyak 746 permohonan disetujui, 184 permohonan ditolak dan 127 permohonan sedang diproses. Sedangkan, pada tahun 2013, DPPD menolak 190 permohonan yang terdiri dari 159 permohonan Ijin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT) dan 31 permohonan Ijin Pemanfaatan Tanah (IPT).¹²

Pemahaman antar lembaga yang memiliki tanggung jawab bersama tentang tujuan kebijakan telah terbentuk. Meskipun demikian target konkrit dari masing-masing lembaga bervariasi. Hal ini berkaitan dengan fakta bahwa selama ini permasalahan yang dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah di DI Yogyakarta khususnya Kabupaten Sleman adalah: (i) Rendahnya pemanfaatan Rencana Tata Ruang sebagai acuan dalam Koordinasi Pembangunan Lintas Sektor dan Wilayah; (ii) Penerapan penegakan kebijakan atau peraturan yang lemah menyebabkan kecenderungan konversi lahan di masa depan terus berjalan tanpa hambatan (perijinan perubahan penggunaan tanah); (iii) Lemahnya kontrol dalam pelaksanaan peraturan; (iv) Kesadaran masyarakat dalam mengajukan izin tergolong rendah, sehingga banyak

¹² *Ibid*

perubahan fungsi lahan yang tidak terpantau; (v) Adanya anggapan bahwa sawah yang sudah kering seolah-olah boleh dialihfungsikan menjadi lahan nonpertanian.

Langkah-langkah yang telah ditempuh adalah: (i) Program "*zero conversion*"; (ii) menahan laju konversi lahan pertanian yang cenderung mengalami penyusutan dari tahun ke tahun; (iii) Meningkatkan produktivitas lahan pertanian dan menaikkan harga komoditas hasil pertanian (meningkatkan pendapatan petani); (iv) Pembentukan Badan Pengendalian Pertanahan Daerah di Kab. Sleman (satu-satunya di Indonesia); (v) Pengawasan alih fungsi lahan melalui pemetaan dengan menggunakan teknologi mutakhir (citra satelit); (vi) Penyusunan rencana, sosialisasi dan pengawasan implementasi tata ruang wilayah; (vii) Penetapan Lahan Abadi dengan pembayaran insentif dari Pemerintah atas jika terjadi selisih dari pagu yang disepakati bersama (pemilik lahan dengan pemerintah); (viii) *Farm consolidation & perubahan Pola Usaha Tani (Organic Farming)*; (ix) Kaji ulang kebijakan-kebijakan yang tidak berpihak kepada petani dan mengakibatkan terjadinya pengalihan hak; dan (x) Kebijakan pemukiman vertikal.

Peraturan tersebut sudah cukup banyak namun sanksinya belum terasa tegas dan berat bagi pelanggarnya sehingga dalam penerapannya/ penegakannya masih terasa belum optimal, melihat hasilnya juga masih belum banyak di samping dianggap masih ringan oleh pelanggarnya (tidak ada rasa takut/jera). Hal ini disebabkan oleh mental aparat pemerintah dan aparat

penegak hukum yang belum kuat menghadapi budaya KKN, sehingga dalam penerapannya menjadi tidak tegas dan model tebang pilih.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Bapak Sumarno SP,¹³ selaku Kasi Sarana Prasarana Bidang TPH Dinas Pertanian Kabupaten Sleman, diperoleh keterangan bahwa Dinas Pertanian tidak mempunyai kewenangan untuk menindak tegas terhadap terjadinya pelanggaran alih fungsi tersebut. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan hingga saat ini belum dapat direalisasikan karena belum adanya aturan teknis dan juga kejelasan penetapan lahan-lahan pertanian berkelanjutan.

Menurut Ibu Nurul Kartika A, SH,¹⁴ selaku Kasi Pengaturan Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, peraturan mengenai larangan alih fungsi lahan pertanian sudah cukup banyak namun sanksinya belum terasa tegas dan berat bagi pelanggarnya sehingga dalam penerapannya/ penegakannya masih terasa belum optimal, melihat hasilnya juga masih belum banyak di samping dianggap masih ringan oleh pelanggarnya (tidak ada rasa takut/jera). Hal ini disebabkan oleh mental aparat pemerintah dan aparat penegak hukum yang belum kuat menghadapi budaya KKN, sehingga dalam penerapannya menjadi tidak tegas dan model tebang pilih.

Pembahasan dan penanganan masalah alih fungsi lahan pertanian yang dapat mengurangi jumlah lahan pertanian terutama lahan sawah telah

¹³ Wawancara dengan Bapak Sumarno SP, selaku Kasi Sarana Prasarana Bidang TPH Dinas Pertanian Kabupaten Sleman, pada tanggal 29 Oktober 2014

¹⁴ Wawancara dengan Ibu Nurul Kartika A, SH, selaku Kasi Pengaturan Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, pada tanggal 29 Oktober 2014

berlangsung lama. Sampai saat ini pengendalian alih fungsi lahan pertanian memerlukan kebijakan yang dapat menyelesaikan secara fundamental terkait adanya sejumlah kebijakan yang objek pengaturannya adalah tanah (lahan).

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang jumlahnya relatif tetap dan tidak mungkin bertambah, maka pengaturan dan pengendalian dalam penggunaan tanah (lahan) sangat diperlukan. Pengaturan dan pengendalian dalam penggunaan tanah bertujuan agar perubahan penggunaan tanah dapat terkendali khususnya dalam perubahan penggunaan fungsi lahan pertanian ke non pertanian.

Pengalihan lahan pertanian menjadi non pertanian adalah merupakan konsekuensi dari pertumbuhan penduduk yang terus bertambah dan perkembangan pembangunan yang terus ditingkatkan berdampak pada perubahan penggunaan tanah.

Perubahan spesifik dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi non-pertanian yang kemudian dikenal dengan istilah alih fungsi (konversi) lahan, kian waktu kian meningkat. Fenomena ini tentunya dapat mendatangkan permasalahan yang serius di kemudian hari, jika tidak diantisipasi secara serius dari sekarang. Implikasinya, alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial.

Pengendalian lahan pertanian merupakan salah satu kebijakan nasional yang strategis untuk tetap memelihara industri pertanian primer dalam

kapasitas penyediaan pangan, dalam kaitannya untuk mencegah kerugian sosial ekonomi dalam jangka panjang mengingat sifat multi fungsi lahan pertanian.

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.

Adanya konversi lahan di satu sisi dan diperlukannya pembangunan jaringan irigasi baru di sisi lain, menunjukkan suatu kontradiksi yang perlu mendapat perhatian yang seksama. Walaupun konversi lahan dilakukan untuk kegiatan pembangunan yang memiliki nilai ekonomis tinggi namun dari segi investasi, hal tersebut berarti pemubaziran, karena membuang aset yang sudah dimiliki. Sementara itu, untuk pembangunan jaringan irigasi baru sudah barang tentu diperlukan waktu dan dukungan dana yang tidak sedikit. Untuk membangun sawah beririgasi teknis dibutuhkan dana yang sangat besar,

sedangkan hasil produksi dari sawah baru biasanya jauh lebih rendah bila dibandingkan dengan produktivitas sawah yang sudah jadi.

Dalam pemanfaatan lahan pertanian selalu dikalahkan oleh peruntukan lain seperti industri dan perumahan, yang mana laju alih fungsi lahan pertanian tersebut dari tahun ke tahun diperkirakan mencapai ratusan ribu hektar pertahun. Alih fungsi lahan pertanian mengakibatkan dampak langsung dan tidak langsung yang sangat besar.

Lahan sawah yang sudah berubah fungsi tidak akan dapat menjadi sawah kembali sehingga berdampak negatif pada produksi pangan, fisik lingkungan dan budaya masyarakat yang hidup di atas maupun sekitar lahan yang mengalami alih fungsi. Alih fungsi lahan pertanian subur yang umumnya terjadi di Jawa dan sekitar daerah perkotaan khususnya belum mampu diimbangi oleh upaya sistimatis untuk dapat memanfaatkan lahan-lahan yang relatif kurang subur dan marginal.

Pengendalian alih fungsi lahan pertanian, dan upaya perlindungan lahan pertanian produktif serta perlindungan terhadap petani merupakan salah satu bentuk kebijakan yang strategis guna mewujudkan sistem pertanian yang berkelanjutan serta ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan. Dengan lengkapnya landasan yuridis formal tersebut sebetulnya sudah tidak ada alasan lagi Pemerintah Daerah ataupun masyarakat petani untuk mengalih fungsikan lahan pertanian khususnya beririgasi teknis. Oleh karena itu Pemerintah sangat berkepentingan untuk memberlakukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun

2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, untuk menjadikan pertanian sebagai bagian ketahanan nasional.

Dalam konteks ini, pencegahan alih fungsi lahan sawah beririgasi di tingkat daerah perlu dipayungi secara yuridis dan disertai dengan penegakan hukumnya yang dalam hal ini sekaligus diperlukan kelembagaan penegak hukum di daerah berupa kelembagaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di daerah. Pemerintah Daerah seharusnya melakukan kegiatan mendorong penegakan hukum untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian khususnya yang berkaitan dengan pemanfaatan irigasi.

Alih fungsi lahan pertanian telah menjadi isu global tidak hanya di negara berkembang yang masih bertumpu pada sector pertanian, namun juga di negara maju untuk menghindari ketergantungan terhadap impor produk pertanian. Dalam prosesnya, alih fungsi lahan pertanian senantiasa berkaitan erat dengan perluasan kawasan perkotaan. Perkembangan Kabupaten Sleman sebagai kota pendidikan, pariwisata dan industri menuntut pemenuhan lahan yang tidak sedikit. Permintaan akan lahan dipenuhi dengan mengkonversi lahan yang ada.

Pertambahan penduduk memerlukan lahan yang semakin luas, tidak saja guna perluasan pemukiman namun juga sebagai ruang perluasan kegiatan-kegiatan perekonomian agar kebutuhan manusia dapat terpenuhi secara lebih baik. Permasalahan timbul ketika penduduk membangun tempat pemukiman serta prasarana pendukungnya pada region pertanian yang subur.

Lahan pertanian produktif merupakan aset penting dalam pembangunan pertanian. Hal ini didasarkan atas dua hal yaitu besarnya biaya

investasi dalam bentuk sarana dan prasarana irigasi dan pencetakan sawah baru serta lamanya waktu yang dibutuhkan sejak awal pencetakan sawah sampai terbentuknya lahan sawah dengan produktivitas tinggi.

Pada kondisi adanya pilihan terbuka bagi para investor untuk menanamkan modalnya maka alih fungsi lahan pertanian pada daerah dengan infrastruktur yang baik dan sekaligus sebagai pusat pasar yang besar tidak dapat dihindarkan. Persoalan sumber daya lahan yang dinilai cukup serius belakangan ini adalah alih fungsi lahan produktif yang cukup besar. Alih fungsi lahan berlangsung secara terus menerus sejalan dengan peningkatan pembangunan yaitu untuk keperluan bidang industri, pariwisata, pemukiman dan sebagainya.

Peningkatan kebutuhan lahan terjadi karena peningkatan keperluan untuk pembangunan pemukiman dan industri serta pembangunan jaringan prasarana dan berbagai fasilitas umum. Perubahan penggunaan lahan pada umumnya mengurangi jumlah lahan pertanian. Hal ini terjadi karena basis perekonomian rakyat Indonesia pada awalnya bersumber dari pengembangan sektor pertanian, baik pertanian tanaman pangan maupun perkebunan. Oleh sebab itu pengembangan sektor pertanian pada umumnya terdapat pada wilayah dengan tanah yang subur. Pada wilayah ini selanjutnya berkembang pusat-pusat pemukiman penduduk disertai prasarana dan fasilitas umum. Dengan adanya pusat pemukiman penduduk, ketersediaan prasarana dan berdasarkan pertimbangan faktor lokasi yaitu dekat dengan tenaga kerja, maka penggunaan lahan untuk non pertanian cenderung berkembang.

Agar pengendalian terhadap upaya alih fungsi lahan pertanian dapat efektif dan efisien di suatu wilayah, maka ditawarkan strategi sebagai berikut:¹⁵

1. Kebijakan Pemerintah

Kebijakan pemerintah yang dibuat harus pro rakyat, artinya kebijakan tersebut benar-benar memperhatikan kepentingan rakyat, sehingga rakyat merasa nyaman hidup dengan keluarganya maupun selalu mau/memperhatikan ajakan pemerintah untuk menyukseskan pembangunan, tidak mudah tergoda adanya hasrat untuk mengkonversi tanah pertanian.

Kebijakan yang tidak berat sebelah contohnya yang menyangkut perimbangan perolehan anggaran dari pusat harus proporsional dapat ditinjau dari aspek potensi sumberdaya (alam, energi, manusia), potensi rawan keamanan, potensi kualitas SDM-nya, potensi geografis wilayah, potensi rawan bencana, potensi pengembangan IPTEKS-nya, potensi pengembangan infrastruktur ekonomi (pasar, sarana/prasarana transportasi, komunikasi dan lain-lain). Kebijakan disini benar-benar untuk rakyat, artinya bukan hanya untuk kalangan pengusaha atau pegawai saja. Atau yang sekarang masih segar dalam ingatan (suatu hal baru), yakni tentang pemberian gaji PNS yang tinggi (menyedot persediaan anggaran pembangunan yang lain), jika tidak dibarengi etos kerja tinggi maupun penerapan sanksi yang tidak tegas dan berat terhadap pegawai yang

¹⁵ Pembahasan Wawancara dengan Ibu Rita Probowati, ST., M.T., selaku Kasubid Perencanaan Daerah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/Bappeda Kabupaten Sleman, pada tanggal 12 Desember 2014

melanggar disiplin berarti hanya pemborosan saja. Jika hal demikian ini tidak dimanage/dikendalikan dengan baik dapat menimbulkan kecemburuan sosial yang tinggi, akhirnya rakyat dapat *apriori* dan mengambil jalan pintas atau mudah tergerak untuk mengadakan upaya alih fungsi lahan pertanian, akibatnya terjadilah penyempitan lahan pertanian.

2. Instrumen Hukum

Perlu diupayakan secara kongkrit dalam hal: (1) Mencabut sekaligus mengganti Peraturan Perundang-undangan yang tidak sesuai kondisi kebutuhan petani serta dengan mencantumkan sanksi yang tegas dan berat bagi pelanggarnya; (2) Penerapan pengendalian secara ketat khususnya tentang perijinan perubahan alih fungsi lahan pertanian dan pengelolaannya harus sesuai RTRW; (3) Menerapkan sanksi yang tegas dan berat bagi pelanggarnya misal pelanggaran RTRW dan lain-lain; (4) Memberikan sanksi yang jauh lebih berat bagi pelanggarnya dari kalangan aparat pemerintah/penegak hukum antara lain yang menyangkut perijinan, perubahan status tanah, dan lain-lain; (5) Membuat UU yang memberikan jaminan kekuatan yang memadai dan sederajat bagi organisasi petani dalam hubungannya (memperjuangkan haknya) dengan pihak pemerintah dan organisasi lain yang menyangkut setiap pengambilan keputusan, khususnya yang menyangkut kebutuhan petani; (6) Pembuatan UU yang menyangkut jaminan kestabilan kelahiran maksimal 2 orang bayi untuk seluruh rakyat Indonesia yang berkeluarga; (7) Merevisi PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dan Kewenangan Propinsi

Sebagai Daerah Otonom dengan mencantumkan hak-hak penguasaan tanah oleh Negara dan rakyat yang lebih pro rakyat; (8) Mengganti Keppres No. 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri; Keppres No. 33 Tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri dengan Keppres baru yang lebih pro rakyat; dan (9) Mendukung keberadaan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan, serta mengawasi pelaksanaan dan penegakannya.

3. Instrumen Ekonomi

Perlu diupayakan secara kongkrit dalam hal pembuatan: (1) Kebijakan yang menyangkut jaminan kestabilan harga dan keberadaan stok barang kebutuhan petani; (2) Kebijakan yang menyangkut jaminan kestabilan sistem distribusi (penyaluran) barang kebutuhan petani; (3) Kebijakan yang menyangkut jaminan sosial tenaga kerja (asuransi kerugian hasil pertanian seperti gagal panen atau anjloknya harga, asuransi kecelakaan kerja pertanian, asuransi pendidikan keluarga petani, asuransi kesehatan keluarga petani dan lain-lain); (4) Kebijakan yang menyangkut pemberian insentif setiap panen hasil pertanian bagi petani penggarap atau buruh tani; dan pemberian desinsentif bagi pihak yang berminat dalam alih fungsi lahan pertanian; (5) Kebijakan yang menyangkut pemberian keringanan pajak khususnya sarana produksi pertanian dan penjualan hasil pertanian dalam negeri.

4. Instrumen Sosial dan Politik

Perlu diupayakan secara kongkrit dalam hal pembuatan: (1) Kebijakan yang pro rakyat (meprehatikan benar-benar kepentingan rakyat

termasuk hak kepemilikan dan pengelolaan tanah pertanian) dan pemerintah yang menjalankannya selalu berusaha mewujudkan *clean governance* dan *clean government*; (2) Kebijakan pemasyarakatan dan upayanya pemakaian kembali produk alam Indonesia, khususnya produk pertanian ke semua lapisan (seluruh) masyarakat; (3) Kebijakan pemasyarakatan bahaya dan pencegahannya dalam pembuatan dan pemakaian produk yang merugikan kehidupan petani beserta keluarganya bahkan dapat merusak lingkungan; (4) Pemeloporan secara pro aktif gerakan penghijauan setiap jengkal tanah oleh pemerintah dan tokoh/lembaga swadaya masyarakat; (5) Pemeloporan gerakan secara pro aktif dan pembentukan satgas sadar lingkungan dimulai dari RT hingga ke pusat dan lain-lain; dan (6). Kebijakan Pendampingan dan upayanya penerapannya agar petani dengan secepatnya sadar dan pulih dari pengalaman kerugian yang diderita menyangkut kehilangan hasil pertanian (pengelolaan yang tidak berhasil).

5. Instrumen Pendidikan dan IPTEKS

Perlu dupayakan secara kongkrit dalam hal penerapan: (1) Pemberian pendidikan bermoral bangsa Indonesia, ilmu, ketrampilan dan seni yang memadai dan efektif tentang pengelolaan usaha pertanian yang prospektif yang dapat dimanfaatkan dan dinikmati bagi konsumen; dan (2) Pemberian ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna yang sesuai dan terjangkau oleh kemampuan petani seperti budidaya tanaman hias, sayuran, belut dan lain-lain di lahan sempit.

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.

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:

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 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 direayasa, 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 di atas, 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 kontrol dan penegakan supremasi hukum. Dengan demikian dijadikan celah-celah oleh aparat daerah untuk memperoleh keuntungan sesaat. 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 dialihfungsikan 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 ternyata cukup dengan mengeluarkan suatu Surat Edaran.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, penulis mencoba menarik kesimpulan bahwa dalam hal terbitnya ijin alih fungsi di kabupaten sleman merupakan kewenangan penuh dari DPPD, namun hal tersebut dilakukan

setelah diputuskan secara bersama-sama dengan BPN, Dinas Pertanian, dan Bappeda. Namun dalam pengamatan penulis, instansi-instansi tersebut sering berebut jatah seolah-olah berwenang dalam menangani tetapi, ketika, terjadi suatu konflik maka instansi-instansi tersebut cenderung “cuci tangan” dan melemparkan tanggung jawab kepada pihak lain

B. Pembahasan

Seiring bertambahnya laju pertumbuhan penduduk, terjadinya alih fungsi lahan pertanian memang tidak dapat dihindarkan karena penyediaan wilayah pemukiman sebagai daerah tempat tinggal menjadi salah satu kebutuhan pokok manusia. Namun, kita tidak mungkin menutup mata terhadap pelestarian lahan pertanian yang juga amat sangat penting bagi penyediaan kebutuhan pangan manusia. Untuk itulah, maka pengawasan alih fungsi lahan pertanian menjadi hal yang sangat penting guna melestarikan keberadaan lahan pertanian.

Pengawasan terhadap kelestarian lahan pertanian di kabupaten sleman dilakukan oleh Dinas Pertanian. Namun sangat di sayangkan kewenangan tersebut hanya sebatas lahan pertanian yang masih utuh secara fisik. Sedangkan apabila telah terjadi perubahan terhadap lahan pertanian tersebut, maka hal itu bukan lagi menjadi kewenangan Dinas Pertanian.

Penentuan alih fungsi dilakukan melalui mekanisme rapat koordinasi bersama beberapa instansi terkait, yaitu secara kolektif berdasarkan koordinasi dengan beberapa instansi terkait, yaitu : Badan Perencanaan Pembangunan

Daerah/BAPPEDA, Dinas Pertanian, Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah/DPPD, BPN/Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman. Instansi-instansi tersebut melakukan tugas, kewajiban dan kewenangan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini mempunyai tujuan agar mengetahui kondisi riil mengenai objek lahan pertanian yang diajukan permohonan alih fungsinya dari berbagai aspek sudut pandang sehingga diharapkan dapat meminimalisir atau bahkan kemungkinan terjadinya kesalahan alih fungsi lahan yang tidak sesuai RTRW yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman serta menghindari terjadinya alih fungsi lahan yang justru tidak memberikan manfaat positif bagi masyarakat, khususnya bagi masyarakat sekitar area alih fungsi lahan tersebut. Namun, Penulis melihat jika telah terjadi pelanggaran atau kesalahan alih fungsi, justru tidak terlihat instansi yang mana yang berhak mengusut.

Penulis menilai pada dasar Pemerintah Kabupaten Sleman mempunyai perangkat kerja yang dapat digunakan untuk menertibkan segala bentuk pelanggaran perda. Sesuai dengan Perda Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman, Pemerintah Kabupaten Sleman mempunyai perangkat penegakan hukum atas pelanggaran-pelanggaran perda yang ada.

Dalam pasal 57 dimuat tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), dicantumkan tugas dan fungsi Satpol PP. Penulis menilai secara aturan mengenai Satpol PP sudah baik dan cukup kuat sebagai dasar hukum dalam menjalankan tugas serta fungsinya. Namun, amat disayangkan karena aturan

tersebut tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Penulis mencoba menghimpun keterangan-keterangan dari berbagai pihak, mulai dari masyarakat di daerah ngaglik dan seyegan, beberapa oknum Satpol PP yang tidak ingin menyebutkan identitasnya, serta instansi-instansi tempat penulis melakukan penelitian, didapat beberapa informasi bahwa Satpol PP tidak dapat bekerja secara optimal karena :

1. Lemahnya keinginan beberapa pemangku kebijakan untuk menegakkan Perda yang dipengaruhi oleh gencarnya Pemerintah Kabupaten Sleman untuk memompa PAD dengan cara pemberian ijin alih fungsi lahan pertanian yang sangat masif.
2. Terdapat beberapa oknum Satpol PP yang “bermain mata” dengan masyarakat, baik individu atau perorangan sehingga oknum-oknum tersebut seolah-olah menutup mata terhadap alih fungsi lahan pertanian.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian serta analisis yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu, berikut disampaikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pengawasan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman dalam prakteknya kewenangan pengawasan yang diberikan kepada Dinas Pertanian yang selama ini hanya sebatas tanah-tanah pertanian yang masih berwujud tanah pertanian. Kewenangan Dinas Pertanian dalam hal boleh tidaknya tanah pertanian dialih fungsikan hanya berupa rekomendasi, sehingga hal tersebut justru melemahkan posisi Dinas Pertanian. Padahal jika terjadi apapun dengan tanah pertanian tersebut, maka Dinas Pertanian lah yang pertama kali diminta pertanggungjawaban oleh masyarakat. Keputusan pengalih fungsian tanah pertanian menjadi pemukiman dilakukan melalui rapat bersama antara beberapa SKPD terkait.

BPN mengeluarkan sertifikat kepemilikan tanah berdasar kondisi yang ada di lapangan sesuai prosedur dan mekanisme yang sah dan dipenuhi oleh semua pengaju hak. Pemberian sertifikasi oleh BPN kepada para pemegang hak guna melengkapi administrasi kepemilikan hak atas tanah. Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 hingga

sekarang ini belum dapat dijalankan karena hingga saat ini belum adanya aturan teknis di tingkat nasional serta perda. Keputusan pengalihfungsian dilakukan melalui rapat dengan beberapa SKPD karena hal tersebut menyangkut beberapa aspek kehidupan masyarakat. Dalam persyaratan, prosedur dan mekanisme mengenai ijin alih fungsi di Kabupaten Sleman, BPN juga mendasarkan pada Perda Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang IPPT selain UPA tentunya.

Kewenangan Bappeda dalam hal alih fungsi adalah mengakomodir masukan-masukan dari beberapa SKPD terkait yang digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk memutuskan diperbolehkan atau tidaknya alih fungsi tersebut. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, Bappeda Sleman juga wajib merujuk ketentuan tata ruang daerah Sleman yang telah ditetapkan oleh Pemda Sleman.

Pemberian izin alih fungsi di Kabupaten Sleman merupakan tugas dan kewenangan penuh dari DPPD, namun hal tersebut harus melalui koordinasi serta masukan-masukan dari berbagai instansi yang terkait melalui rapat kerja bersama. Berbagai masukan serta saran tersebut sedikit banyak memberikan pengaruh terhadap arah pemberian izin alih fungsi suatu peruntukkan dan penggunaan objek pertanahan di Kabupaten Sleman

2. Penegakan hukum yang seharusnya menjadi salah satu tugas Satuan Polisi Pamong Praja menjadi tidak berjalan efektif sebagaimana mestinya. Meskipun dasar hukum, baik Perda maupun Perbup tentang Satpol PP

telah memuat aturan yang baik namun amat disayangkan bahwa pelaksanaannya di lapangan masih “setengah hat” baik pengambil kebijakan maupun oknum-oknum pelaksana di lapangan.

B. Saran

1. Perlunya dibuat suatu peraturan perundang-undangan yang didalamnya terdapat sanksi yang berat bagi siapa saja yang mengalihfungsikan lahan pertanian ke non pertanian, sehingga jumlah lahan pertanian tidak akan berkurang setiap tahunnya. Agar dalam pemberian izin pengalihan fungsi lahan pertanian ke non pertanian benar-benar dapat disesuaikan berdasarkan aspek penatagunaan tanah dan rencana tata ruang wilayah sehingga penggunaannya dapat optimal tanpa mengganggu pemanfaatan tanah.
2. Keinginan yang kuat dari para pengambil kebijakan msupun oknum-oknum pelaksana di lapangan untuk bersatu dalam upaya pelestarian lahan pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Literatur

- Chulaimi, Achmad, 1986, *Hukum Agraria Perkembangan Macam Macam Hak Atas Tanah Dan Pemindahan*, F.H UNDIP, Semarang
- Pakpahan, A, et. al., 2005, *Membangun Pertanian Indonesia: Bekerja, Bermartabat dan Sejahtera*, Cetakan II, Himpunan Alumni IPB, Bogor
- AP Parlindungan, 1990, *Komentar Atas Undang Undang Pokok Agraria*, PT. Alumni, Bandung
- _____, 1990, *Konversi Hak-hak atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung
- _____, 1990, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Mandar Maju, Bandung
- Dirman, 1958, *Perundang-undang Agraria di Seluruh Indonesia*, J.B. Wolters, Jakarta
- Harsono, Boedi, 2003, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta
- _____, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta
- Hadikusumah, Hilman, 1980, *Pokok-Pokok Pengertian Hukum Adat*, PT.Alumni, Bandung
- I Wayan Suandra, 1991, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta
- Iqbal dan Sumaryanto, 2007, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*, Bogor
- L. I. Nasoetion, 2003, *Konversi Lahan Pertanian: Aspek Hukum dan Implementasinya*, Dalam Kurnia et al (eds), *Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah dan Konversi Lahan Pertanian*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor

- Maria SW Sumarjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta
- Muhammad, Bushar, 1991, *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Pradnya Paramita, Jakarta
- Perangin, Efendi, 1991, *Hukum Agraria Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta
- Poesponoto, K. Ng. Soebakti, 1987, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta
- Praptodiharjo, Singgih, 1952, *Sendi-Sendi Hukum Tanah di Indonesia*, Yayasan Pembangunan Jakarta, Jakarta
- Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010, *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Program Magister Hukum*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
- Rajagukguk, Erman, 1983, *Hukum dan Masyarakat*, PT. Bina Aksara, Jakarta
- Ruchiyat, Eddy, 1984, *Politik Nasional Sampai Orde Baru*, PT.Alumni, Bandung
- Rungkat, Fransiska dan Zakaria, *Ketahanan Pangan Sebagai Wujud Hak Asasi Manusia Atas Kecukupan Pangan. Dalam Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Agustus 2006. Jusuf Sutanto dkk (eds). PT.Kompas Media Nusantara. Jakarta
- R. Roestandi Ardiwilaga, 1962, *Hukum Agraria Indonesia*, NV. Masa Baru, Bandung
- Sembiring, Julius, 2012, *Tanah Negara*, STPN Press, Yogyakarta
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sudiyat, Imam, 1987, *Hukum Adat Seketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta
- Sutedi, Adrian, 2008, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta
- Wahid, Muchtar, 2008, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta

Makalah

- A.F. Burns & K. Nettle, 1993, *Rationale for a Land Titling Project*, makalah untuk Land Administration Project, BPN, Jakarta
- International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2001. “*Sustainable Food security for all by 2020: proceedings of an international conference*” September 4-6, 2001, Bonn, Germany, Washington D.C
- Ismail, Nurhasan, dkk, 2007, *Mimbar Hukum vol 19 : Rechtsverwerking dan Pengadopsiannya dalam hukum tanah nasional*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta,
- L. I. Nasoetion, dan J. Winoto, 1996, *Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan*, dalam Prosiding Lokakarya Persaingan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air, Kerjasama Puslit Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation, Bogor
- Simatupang, P dan B. Irawan, 2002, *Pengendalian Konversi Lahan Pertanian: Tinjauan Ulang Kebijakan Lahan Pertanian Abadi*, Makalah Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian, Badan Litbang Deptan Jakarta, 25 Oktober 2002
- Soesangobeng, Herman, 2001, *Materi Perkuliahan Hukum Agraria Lanjutan*, Program S2 Magister STIH “IBLAM” Jakarta
- Soetrisno, N. 1998. *Ketahanan Pangan. Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VI* LIPI. Jakarta
- Sumaryanto dan T. Sudaryanto, 2005, *Pemahaman Dampak Negatif Konversi Lahan Sawah Sebagai Landasan Perumusan Strategi Pengendaliannya*. Makalah dipresentasikan dalam Seminar Penanganan Konversi Lahan Dan Pencapaian Lahan Pertanian Abadi yang diselenggarakan oleh Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3 - LPPM IPB) di Jakarta, 13 Desember 2005
- Sumiyoto, Toto, 2002, “Kewenangan Bidang Pertanahan Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah” disampaikan dalam “Workshop Supervisi dan Evaluasi Pengaturan Kewenangan” yang diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri di Jakarta
- Syamsudin, M., 2008, *Jurnal hukum no.3 vol 15 : Beban Masyarakat Adat menghadapi hukum Negara*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta,

Tabor, R.T et al. 1998. *Food Security On The Road To Economic Recovery*. Paper presented at the Indonesian Society Of Agricultural Economics (PERHEPI) and The Center For Agricultural Policy Studies (CAPS) meeting, 26 June 1998

Winoto, Joyo, 2005, *Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*, Makalah (*Keynote Speech*) dipresentasikan dalam SEMINAR PENANGANAN KONVERSI LAHAN DAN PENCAPAIAN LAHAN PERTANIAN ABADI yang diselenggarakan oleh Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3 - LPPM IPB) di Jakarta, 13 Desember 2005

Perundang-undangan

Indonesia, Tap MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang *Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Indonesia, Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah

Internet

Anonymous. (2004). *Alih Fungsi Lahan*. <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/20990/4/Chapter%20II.pdf>, Akses 25 April 2014

<http://www.jurnalhukum.com/peraturan-peraturan-kolonial-yang-dicabut-oleh-undang-undang-pokok-agraria/>, Akses tanggal 28 September 2015

<https://chekp4yz.wordpress.com/2010/07/28/bab-ii-agraria/>, Akses tanggal 1 Oktober 2015

<https://books.google.co.id/books?isbn=9797093417>, Akses tanggal 3 Oktober 2015

Media Massa

Kedaulatan Pangan dan Hak-Hak Petani”, dalam *Berita Kaum Tani*, Edisi III November 2007