

**KONVERSI LAHAN PERTANIAN: ASPEK HUKUM DAN
IMPLEMENTASINYA**
***AGRICULTURAL LAND CONVERSION: JUDICIAL ASPECT AND
ITS IMPLEMENTATION***

Lutfi Ibrahim Nasoetion

Badan Pertanahan Nasional, Jakarta

ABSTRAK

Fenomena penyusutan luas lahan pertanian terutama persawahan di pulau Jawa dan sekitar kota-kota besar menunjukkan dinamika perubahan penggunaan tanah menjadi semakin intensif dengan semakin berkembangnya perekonomian wilayah. Pengamanan lahan pertanian terutama sawah beririgasi teknis sudah merupakan kebijakan pemerintah, dan untuk itu telah dituangkan berbagai rumusan keputusan pemerintah. Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang mempunyai tugas pokok dan fungsi mengembangkan dan menyelenggarakan administrasi pertanahan nasional memiliki komitmen jelas untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Namun langkah ini akan kurang berhasil apabila upaya pengendalian persawahan tersebut tidak memperoleh dukungan memadai/tidak terintegrasi ke dalam upaya pembangunan sektor pertanian yang lebih luas. Wajar, karena akar permasalahannya adalah keterpurukan sektor pertanian, di mana daerah akan memiliki kecenderungan mengejar pertumbuhan ekonomi dari sektor nonpertanian. Pembangunan pertanian, dalam memasuki era globalisasi mendatang memerlukan perhatian yang serius dan diarahkan untuk membangun masyarakat petani itu sendiri. Pembangunan masyarakat pedesaan/petani perlu diarahkan kepada penciptaan sektor pertanian sebagai lapangan usaha yang menarik sehingga konversi tanah pertanian ke nonpertanian dapat dicegah secara alamiah. Dengan demikian upaya pencegahan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian melalui peraturan-peraturan formal pemerintah akan menjadi lebih bermakna.

ABSTRACT

Phenomenon of paddy field conversion especially in Java and around big cities indicates intensification of land uses as resulted by increasing regional economic growth. The government is committed to maintain agricultural land and several laws have been issued to support this commitment. The National Agrarian Agency (BPN) as

the central agency for administering the national land uses arrangement is committed to control land use changes. However this efforts will not be successful unless it is integrated into the national agricultural policy. The main reason for conversion is the lack of profitability in agricultural sector and as such local government concentrate on non-agricultural economic growth. Facing the globalization era agricultural sector will need a greater attention in the form of developing the agricultural community. Agriculture must be made more attractive such that land use conversion could be controlled. With better incentives in agriculture, rules and regulations related to land use conversion would be more effectual.

PENDAHULUAN

Tanah adalah sumber kehidupan, kekuasaan, dan kesejahteraan. Karena kedudukan tanah yang demikian strategis ini, maka di dalam politik dan hukum pertanahan Indonesia, negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat pada tingkatan yang tertinggi, menguasai tanah untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui: 1) pengaturan hubungan hukum orang dengan tanah, 2) mengatur perbuatan hukum orang terhadap tanah, dan 3) perencanaan persediaan peruntukan dan penggunaan tanah bagi kepentingan umum. Selain itu digariskan pula bahwa setiap hak atas tanah harus memiliki fungsi sosial dengan pengertian tanah tersebut wajib digunakan, dan penggunaannya tidak boleh merugikan kepentingan orang lain.

Bagi bangsa Indonesia ketersediaan tanah merupakan faktor penting untuk menjamin kelangsungan penyediaan pangan dan tempat berlangsungnya kegiatan ekonomi lain di luar pertanian. Terjadinya pertambahan penduduk dan perkembangan ekonomi senantiasa mempengaruhi sisi permintaan terhadap tanah yang luasnya bersifat tetap. Oleh karenanya permasalahan alokasi penggunaan dan penguasaan tanah akan senantiasa menjadi persoalan strategis untuk diselesaikan agar dapat dicapai struktur penggunaan tanah yang terbaik dan distribusi penguasaan tanah yang adil sehingga sejalan dengan visi dan misi kehidupan kebangsaan.

Berlangsungnya fenomena penyusutan luas tanah pertanian, terutama persawahan di Pulau Jawa dan sekitar kota-kota besar, menunjukkan bahwa dinamika perubahan penggunaan tanah menjadi semakin intensif dengan semakin berkembangnya perekonomian wilayah. Dengan demikian, permasalahan ini tidak terlepas dari proses transformasi struktur ekonomi yang terjadi di Indonesia yakni dari yang berbasis sektor primer (pertanian) ke sektor sekunder dan tertier (industri, jasa, dan perdagangan). Sebagai suatu konsekuensi pembangunan, hal ini dapat dinilai wajar terjadi. Pertumbuhan penduduk kota dan aktivitas perekonomian memerlukan tanah untuk perumahan, industri, sarana dan prasarana penunjang lainnya. Kompetisi

penggunaan tanah pada bidang yang sama antara keperluan pertanian dengan nonpertanian praktis sulit dihindari.

Permasalahannya justru terletak pada proses yang terjadi dibalik perubahan penggunaan tanah tersebut dan kemungkinan dampak yang dapat ditimbulkan. Untuk kasus di Indonesia, terdapat indikasi kuat bahwa perubahan penggunaan tanah tersebut berlangsung semakin cepat. Data memperlihatkan bahwa pada periode 1983-1988 luas sawah untuk pertanaman padi menurun 3.263 juta ha menjadi 3.200 juta ha atau per tahun rata-rata menurun 12.600 ha, sedangkan pada periode 1988-1993 alih penggunaan lahan sawah untuk keperluan nonpertanian mencapai 8.255 ha/tahun.

Perubahan penggunaan tanah tersebut pada umumnya didahului oleh proses alih status penguasaan tanah (Irawan, 1997). Statistik juga memperlihatkan bahwa telah terjadi suatu 'ketimpangan' penguasaan tanah yang sangat berarti. Dari Sensus Pertanian 1983 dan 1993 diperoleh gambaran bahwa jumlah petani gurem dengan luas lahan pertanian sama atau lebih kecil dari 0,25 ha meningkat dari 18.693.000 rumah tangga menjadi 21.183.000 rumah tangga, atau meningkat sekitar 13%. Dengan perkiraan bahwa luas keseluruhan lahan pertanian tetap, atau bahkan berkurang, maka kepemilikan lahan per rumah tangga menjadi semakin sempit. Untuk periode yang sama, rata-rata pemilikan lahan per rumah tangga turun dari 0,98 ha menjadi 0,83 ha atau turun sebesar 15%. Pada tahun 1983, persentase usaha tani yang dalam kelompok penguasaan tanah gurem (kurang dari 0,5 ha) mencapai 40,8% dari total usaha tani. Proporsi ini meningkat menjadi 48,5% dalam waktu 10 tahun kemudian (1993). Peningkatan persentase usaha tani ini diperburuk dengan menurunnya angka luasan rata-rata usaha tani gurem dari 0,26 ha menjadi 0,17 ha. Struktur penguasaan tanah pertanian tahun 1993 menunjukkan keadaan yang sangat timpang. Sebanyak 70% dari rumah tangga pedesaan menguasai tanah dengan luasan kurang dari 0,5 ha, dimana sebagian besar (43% rumah tangga pedesaan) dari kelompok ini merupakan kelompok tunawisma dan petani yang memiliki tanah kurang dari 0,1 ha. Statistik tersebut memperlihatkan pula bahwa 43% rumah tangga pedesaan hanya menguasai 13% dari luas tanah pertanian, sementara 16% rumah tangga pedesaan menguasai hampir 70% luas tanah pertanian. Dengan demikian, dibalik perubahan penggunaan tanah tersebut telah terjadi peralihan status penguasaan tanah secara asimetris yang dapat berdampak terhadap kecemburuan sosial yang sangat mendalam. Lebih dari itu, hal ini berarti kehilangan tanah sebagai aset produksi utama bagi masyarakat pedesaan yang mayoritasnya petani. Sementara itu, kelompok minoritas yang menguasai tanah dalam skala besar, tidak mampu atau tidak mau memanfaatkan tanah secara produktif. Sehingga, ditengah kondisi ketersediaan tanah yang semakin langka, tanah-tanah tersebut justru menjadi sumber daya yang tidak dimanfaatkan secara optimal.

Dalam konteks pembangunan wilayah, perubahan penggunaan tanah, berskala luas maupun kecil seringkali menyangkut permasalahan yang memerlukan pendekatan penyelesaian secara integrasi (Rustiadi, 2001), yakni: (1) efisiensi alokasi dan distribusi, sumber daya dari sudut pandang ekonomi, (2) keterkaitannya dengan masalah pemerataan dan keadilan penguasaan sumber daya, serta (3) keterkaitannya dengan proses degradasi dan kerusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Dalam konteks yang lebih luas, penyusutan tanah-tanah pertanian dapat pula menimbulkan persoalan ekonomi dan guncangan politik karena penyusutan tersebut berpotensi menciptakan kelangkaan pangan di masa mendatang. Adalah sulit mengalihkan pola konsumsi masyarakat Indonesia dari beras ke menu pangan nonberas, demikian pula alternatif penciptaan sawah-sawah baru di luar pulau Jawa.

PENGENDALIAN TANAH PERTANIAN : POTENSI DAN MASALAH

Menghadapi permasalahan-permasalahan pembangunan dewasa ini, maka Indonesia perlu di masa mendatang menata kembali struktur perekonomiannya apabila tidak ingin hanya menjadi pasar produk asing serta mengalami krisis pangan yang berkepanjangan. Kebijakan pembangunan di Indonesia di masa mendatang perlu diarahkan kepada pertumbuhan sektor pertanian sedemikian rupa sehingga bukan lagi sekadar untuk menjaga stabilitas politik nasional dan memenuhi kebutuhan sektor modern seperti sektor industri dan jasa.

Oleh karena itu, sangatlah strategis bahwa untuk masa depan, Indonesia baru, perlu ada strategi pembangunan nasional yang meletakkan sektor pertanian sebagai mesin penggerak ekonomi bangsa yang baru. Dengan cara ini maka kesenjangan antara produktivitas pertanian dan nonpertanian dapat dihilangkan dan kelangsungan pertumbuhan nasional lebih terjamin. Dengan cara ini juga, maka kapasitas produksi pertanian lebih dapat ditingkatkan termasuk kemampuan ekspor sehingga mampu mengurangi kebutuhan impor sekaligus memperbesar cadangan devisa yang selanjutnya dapat mengurangi defisit anggaran. Selain itu, apabila kinerja sektor pertanian dan pendapatan masyarakat pedesaan yang merupakan mayoritas penduduk Indonesia meningkat, maka permintaan masyarakat terhadap input-input industri menjadi lebih tinggi sehingga transformasi ekonomi ke arah industrialisasi akan menjadi lebih matang atau kokoh (Anwar *et al.*, 2000).

Akan tetapi, upaya ke arah tersebut sangat kompleks dan berat. Dalam skala makro diperlukan perubahan mendasar terhadap pola pembangunan dari industri menjadi agraris didukung oleh industri agro yang padat karya dan pertanian yang kuat sehingga dapat diharapkan memulihkan ekonomi nasional. Di sisi lain, kegiatan produksi, investasi, industri, perdagangan, perbankan dan hampir semua kegiatan ekonomi lainnya cenderung mengelompok di wilayah-wilayah yang telah

berkembang, memiliki keunggulan komparatif lebih baik atau telah lebih maju tingkat pertumbuhannya. Oleh karena itu, apabila kebijakan pemerintah ke dalam mekanisme pasar tidak berjalan dengan baik, maka wilayah tertentu dimana tingkat pertumbuhannya lebih tinggi akan semakin memperoleh peluang pertumbuhan, investasi, sekaligus pertumbuhan penduduk yang lebih besar dibandingkan dengan wilayah yang relatif belum berkembang.

Dalam skala mikro diperlukan sejumlah langkah untuk mengoreksi keterpurukan sektor pertanian selama ini, yang telah menciptakan kondisi-kondisi kurang menguntungkan bagi sektor ini untuk mampu berkembang dan kompetitif di masa mendatang. Kondisi-kondisi tersebut antara lain adalah:

Pertama, sektor pertanian saat ini masih didominasi oleh usaha-usaha yang berskala subsisten, kurang diminati oleh generasi muda, luas lahan yang sempit dan dengan tingkat adopsi teknologi yang rendah, sehingga kurang mampu memproduksi secara ekonomis. Selain itu, secara sosiologis, petani Indonesia lebih bersifat subsisten, kurang mengenal potensi dirinya sendiri untuk bergerak lebih maju ke arah pertanian komersial (Ikhsan dan Mohammad, 1996). Sehingga setiap ada peluang bisnis, yang sigap menangkap bukan petani, melainkan pedagang. Nilai tambah terbesar jatuh ke tangan pedagang, sedangkan petani tetap bertahan dalam level subsisten.

Kedua, keterpurukan sektor pertanian tersebut ditandai pula dengan terjadinya percepatan perubahan fungsi tanah dari penggunaan untuk usaha pertanian menjadi sektor ekonomi modern, seperti industri, perumahan dan jasa. Alih fungsi penggunaan tanah pertanian ke nonpertanian justru paling banyak terjadi di pulau Jawa yang sementara ini menyumbang kebutuhan beras nasional yang terbesar.

Ketiga, dampak penyusutan luas tanah pertanian terutama di Pulau Jawa tidaklah terbatas kepada persoalan ancaman kelangsungan penyediaan pangan, produktivitas pertanian, lingkungan hidup dan perekonomian nasional. Penyusutan luas tanah pertanian ini memiliki dampak lain yang lebih serius bagi masyarakat petani berupa kehilangan penguasaan terhadap sumber daya kapital utama bagi kelangsungan kehidupan mereka, yakni tanah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penyusutan lahan pertanian adalah sebab dan sekaligus akibat dari keterpurukan sektor pertanian. Keterpurukan sektor ini terjadi karena proses transformasi struktur perekonomian yang timpang sebagai akibat kebijaksanaan pembangunan yang bias kota, sehingga meskipun mampu mengangkat pertumbuhan *aggregate* namun secara simultan menempatkan sektor pertanian menjadi usaha-usaha berskala subsisten, kurang *prestigious*, 'ndeso'. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar petani menginginkan anaknya tidak bekerja di

sektor pertanian, karena pertanian memang sudah tidak dapat diandalkan lagi. Mereka lebih senang anaknya bekerja apa saja, asal tidak di sektor pertanian. Terjadi kelangkaan yang mendorong tingkat permintaan tenaga kerja pertanian sehingga menyebabkan harga tenaga kerja pertanian menjadi semakin mahal. Kesulitan mencari tenaga kerja pertanian ini, terutama petani usia produktif mulai terjadi di beberapa daerah. Akibatnya, pertama ketiadaan insentif untuk bertani dan kuatnya tekanan pasar menyebabkan tanah pertanian yang ada terus menyusut secara cepat dengan ketimpangan struktur penguasaan yang kian memburuk. Kedua, karena penduduk dan aktivitasnya akan terus meningkatkan kebutuhan terhadap tanah selalu lebih tinggi daripada penyediaannya yang relatif tetap, implikasinya adalah apabila alokasi tanah diserahkan kepada mekanisme pasar, maka senantiasa terdapat tekanan perubahan penggunaan tanah dari yang intensitasnya lebih rendah ke aktivitas lain yang lebih produktif (Bracken, 1981), sehingga kehilangan tanah-tanah pertanian menjadi semakin sulit dikendalikan. Padahal, ketersediaan tanah pertanian akan senantiasa menjadi faktor penting untuk menjamin kelangsungan penyediaan pangan dan tempat bagi kegiatan ekonomi bagi mayoritas masyarakat Indonesia.

Selanjutnya dapat pula dikatakan bahwa, perubahan penggunaan tanah baik yang direncanakan maupun tidak diinginkan dari sudut pandang kebijakan tanah nasional pada dasarnya akan ditentukan oleh dua kelompok faktor, yakni yang berhubungan dengan mekanisme alamiah kompetisi penggunaan tanah atau mekanisme pasar dan yang berhubungan dengan kelembagaan yang diintroduksi oleh pemerintah maupun yang berkembang dalam masyarakat. Dalam konteks kelembagaan, maka aspek hukum pertanahan menjadi bagian yang sangat strategis untuk dikaji sehingga dapat diformulasikan kebijakan-kebijakan di bidang pertanahan yang mampu menciptakan struktur penggunaan dan penguasaan tanah yang secara sosial dan ekonomi lebih dikehendaki.

KEBIJAKAN PERTANAHAN

Dasar kebijakan pertanahan

Dasar kebijaksanaan pertanahan adalah pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang dijabarkan lebih lanjut dalam UU No 5 tahun 1960 (UUPA). Pada pasal 2 ayat (1) UUPA ditegaskan lagi bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Selanjutnya pada ayat (2) pasal yang sama disebutkan bahwa hak menguasai dari negara memberikan wewenang untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut,

2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dan
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Terhadap asas “negara menguasai” dimaksud di atas, negara menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat luas. Kewenangan mengatur oleh negara pun dibatasi, baik oleh UUD maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan kebijaksanaan seperti yang telah diuraikan, maka dirumuskan secara spesifik kebijaksanaan tentang penatagunaan tanah yang merupakan penjabaran dari pasal 14 UUPA yang menyebutkan dalam penjelasannya bahwa "untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita Bangsa dan Negara dalam bidang pertanahan perlu adanya rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air, dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara". Pemerintah membuat rencana umum persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Berdasarkan rencana umum yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, pemerintah daerah dapat mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah di wilayahnya sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing.

Lebih lanjut Undang-Undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang mengamanatkan bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berasaskan kepada pemanfaatan ruang bagi semua keperluan secara terpadu, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

Selain peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan UUPA dan tata ruang, pelaksanaan pengaturan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah juga memperhatikan peraturan perundangan yang mengatur kegiatan sektoral seperti kehutanan, pertambangan, perindustrian, lingkungan hidup, transmigrasi, peternakan, perumahan dan pemukiman, pariwisata, pertanian, pengairan dan sebagainya.

Kebijaksanaan umum yang telah dituangkan dalam peraturan perundangan masih memerlukan penjabaran lebih lanjut ke dalam petunjuk pelaksanaan yang bersifat teknis agar dapat dioperasionalisasikan. Kebijakan teknis yang telah tertuang dalam peraturan perundang-undangan, antara lain adalah mengenai penggunaan dan penetapan luas tanah untuk tanaman-tanaman tertentu, kebijakan konsolidasi tanah untuk peningkatan efisiensi dan produktivitas penggunaan tanah, serta untuk mewujudkan suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur.

Perencanaan tata ruang dan penatagunaan tanah

Pembangunan tanpa tersedianya tanah, tidak mungkin terselenggara. Tanah diperlukan sebagai sumber daya sekaligus sebagai tempat menyelenggarakan pembangunan. Sebaliknya tanah tidak akan memberikan kemakmuran tanpa pembangunan, sebab yang memberikan kemakmuran adalah kegiatan manusia di atasnya melalui pembangunan. Oleh karena itu penataan pertanahan tidak dapat dilepaskan dengan sistem penyelenggaraan pembangunan nasional.

Dalam konteks pembangunan ini, perencanaan penataan ruang dapat dipandang sebagai salah satu bentuk intervensi atau upaya pemerintah untuk menuju keterpaduan pembangunan melalui kegiatan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan sumber daya ruang. Rencana tata ruang yang disusun tersebut mengandung pengertian perspektif yaitu menuju kepada keadaan ruang dan masa mendatang.

Sebagai suatu produk hukum yang bersifat koordinasi, rencana pemanfaatan ruang yang telah disusun dalam rencana tata ruang hanya dapat diwujudkan melalui sejumlah kebijaksanaan yang bersifat koordinasi pula, antara lain dibidang pertanahan. Hal ini merupakan suatu keharusan mengingat bahwa sepanjang menyangkut tanah, maka rencana pemanfaatan ruang pada dasarnya adalah rencana pemanfaatan tanah. Artinya kegiatan penatagunaan tanah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kegiatan penataan ruang. Dalam konteks ini, maka penatagunaan tanah mempunyai esensi mendasar yakni sebagai subsistem penataan ruang.

Mengingat pada kenyataannya tanah-tanah telah dikuasai oleh masyarakat dengan berbagai bentuk hubungan hukum dan dengan berbagai ragam dan jenis penggunaan serta pemanfaatan tanah, maka dalam perencanaan tata ruang tersebut, kondisi-kondisi pertanahan tersebut merupakan faktor yang perlu diperhatikan. Aspek-aspek pertanahan yang harus menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam proses perencanaan tata ruang antara lain adalah keadaan penggunaan tanah saat sekarang, kondisi fisik kemampuan tanah, potensi tanah serta status penguasaan tanah tersebut.

Untuk mendukung kegiatan tersebut maka ketersediaan data dan informasi pertanahan yang lengkap, terpercaya dan senantiasa dapat diperbaharui serta dapat diakses dengan mudah merupakan suatu keharusan dalam kegiatan perencanaan pembangunan wilayah perkotaan, seperti misalnya perencanaan tata ruang. Oleh karena itu, kiranya pemerintahan daerah sudah seyogyanya dapat dilengkapi dengan data dan informasi pertanahan berserta dengan sarana dan prasana pengelolaannya.

Selanjutnya, sebagai syarat untuk menjamin implementasi rencana tata ruang, maka diperlukan sarana implementasi misalnya melalui mekanisme perijinan dalam penggunaan tanah. Dalam pelaksanaan pemberian ijin hingga penerbitan hak atas tanah harus menghormati hak atas tanah yang sudah dimiliki oleh masyarakat. Dengan demikian, upaya-upaya untuk mewujudkan kondisi ideal dari suatu rencana tata ruang dengan kondisi faktual penggunaan, potensi dan penguasaan tanah yang ada pada saat sekarang akan memerlukan serangkaian tindakan-tindakan yang melibatkan kegiatan-kegiatan pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah. Secara operasional, upaya-upaya pemanfaatan dan pengendalian ruang untuk mewujudkan kondisi ideal tersebut ditempuh melalui mekanisme pengendalian penggunaan tanah yang antara lain melalui mekanisme perijinan dan mekanisme pemberian hak atas tanah.

Kesenjangan kebijaksanaan

Meskipun UUPA memberikan kewenangan kepada negara untuk menyelenggarakan pengaturan peruntukan penggunaan dan penguasaan tanah bagi kesejahteraan masyarakat luas, namun dalam sejarah perjalanannya, ditemui berbagai kendala. Berbagai ketentuan yang diamanatkan dalam pokok-pokok peraturan dalam UUPA belum seluruhnya diwujudkan dalam bentuk peraturan pelaksanaan, sedangkan peraturan yang telah ada kadang kadang masih bersifat kasuistik, artinya diterbitkan karena timbulnya sesuatu masalah, dengan demikian dapat memungkinkan terjadinya penanganan pertanahan yang kurang memadai. Sementara koordinasi dan sinkronisasi antar berbagai produk perundangan yang berkaitan dengan pengelolaan pertanahan belum dilaksanakan secara komprehensif, antara lain: UU No.5 tahun 1967 tentang ketentuan ketentuan pokok kehutanan; UU No.11 tahun 1967 tentang ketentuan ketentuan pokok pertambangan; UU No.3 tahun 1972 tentang ketentuan ketentuan pokok transmigrasi; UU No.11 tahun 1974 tentang pengairan; UU No.4 tahun 1982 tentang ketentuan ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup; UU No.4 tahun 1992 tentang perumahan dan permukiman; UU No.12 tahun 1992 tentang sistim budi daya tanaman dan UU No.24 tahun 1992 tentang penataan ruang.

Permasalahan di atas telah berdampak kepada ketimpangan struktur penggunaan dan penguasaan tanah. Hal tersebut disebabkan oleh berbagai faktor yang kompleks. Disatu sisi, mekanisme pasar dapat menciptakan distorsi alokasi penggunaan dan penguasaan tanah. Namun berbagai pihak berpandangan bahwa dari sisi kelembagaan dan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan dapat pula menjadi faktor yang berperan dalam menciptakan ketimpangan struktur penguasaan tanah, melalui kebijakan pembangunan yang lebih diarahkan untuk pertumbuhan ekonomi semata. Dalam kaitan permasalahan di atas, MPR-RI melalui TAP IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah mengamanatkan kepada pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, antara lain untuk mengkaji, merubah dan bahkan mencabut peraturan perundangan yang berkaitan

dengan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang tidak sejalan dengan amanat Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Lebih lanjut ditingkat implementasi, dalam perencanaan tata ruang misalnya, disadari bahwa penguasaan dan penggunaan tanah oleh masyarakat telah berlangsung sejak lama jauh sebelum rencana tata ruang ditetapkan, sehingga setiap perbedaan antara kepentingan arahan rencana tata ruang dengan kepentingan masyarakat pemilik/penguasa tanah merupakan potensi konflik. Namun dalam kenyataannya, telah terjadi ketimpangan akses politis masyarakat dalam proses pembuatan rencana kegiatan pembangunan yang akan berlangsung di atas tanah mereka. Proses perencanaan tata ruang wilayah seringkali berlangsung tanpa melibatkan aspirasi masyarakat setempat. Setelah rencana tata ruang tersusun, maka rencana tersebut jarang diketahui atau sulit diakses oleh masyarakat luas. Jelas ini merupakan distorsi informasi yang berdampak fatal. Karena hanya sebagian kecil saja terutama yang memiliki akses ke aparat pemerintah, maka mereka dapat membeli tanah-tanah yang bakal terkena kegiatan pembangunan dari tangan masyarakat dengan tujuan yang sangat spekulasi. Dalam keadaan itu, sering terjadi kecenderungan modal yang kuat dengan skala unit usaha yang besar mengarah pada polarisasi penguasaan tanah oleh modal kuat, sebaliknya masyarakat ekonomi lemah relatif tergusur ke wilayah marginal. Di pedesaan, kecenderungan polarisasi demikian akan membatasi ruang gerak para petani kecil dan masyarakat miskin lainnya, sehingga tanah-tanah pertanian menjadi semakin rentan terhadap perubahan.

Dalam kaitan dengan penyempurnaan ditingkat implementasi, Badan Pertanahan Nasional telah merumuskan Rancangan Peraturan Pemerintah Mengenai Penatagunaan Tanah (RPP-PGT). Kegiatan-kegiatan pengaturan penguasaan dan penggunaan tanah atau disebut penatagunaan tanah tersebut merupakan langkah-langkah implementasi rencana tata ruang. Perlindungan hak pemilik tanah, partisipasi masyarakat dalam perencanaan, fungsi sosial tanah secara berkeadilan, perlindungan sawah irigasi teknis dan tanaman yang memerlukan habitat khusus merupakan bagian dari materi pokok dan kaedah dalam rancangan peraturan pemerintah tersebut. Diharapkan peraturan pemerintah akan menjadi pegangan bagi pemerintah kabupaten/kota dalam merencanakan dan mengimplementasikan rencana tata ruang sehingga mampu menciptakan kondisi penggunaan dan penguasaan tanah yang lebih adil dan secara sosial lebih dikehendaki.

PENGENDALIAN TANAH PERTANIAN

Uraian-uraian mengenai kebijakan pertanahan di atas menyimpulkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur persediaan dan peruntukan tanah untuk berbagai kepentingan penggunaan tanah, termasuk kepentingan penggunaan tanah untuk kegiatan pertanian.

GBHN dalam berbagai periode pemerintahan secara tegas menyatakan bahwa masalah ketahanan pangan merupakan prioritas, dan oleh karenanya sangat strategis untuk segera di atasi. Sektor pertanian ini harus terus dipertahankan dan ditingkatkan kinerjanya agar mampu menghasilkan pangan dan bahan mentah yang cukup bagi pemenuhan kebutuhan bangsa.

Berkenaan dengan arah kebijakan nasional tersebut, maka dalam konteks pengamanan tanah-tanah pertanian terutama sawah irigasi teknis, pemerintah telah menerbitkan sejumlah kebijakan/peraturan perundangan. Peraturan-peraturan yang berkenaan dengan pengendalian konversi tanah pertanian ke nonpertanian tersebut antara lain adalah:

1. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 590/11108/SJ tanggal 24 Oktober 1984 yang menyatakan bahwa penyediaan tanah untuk kegiatan pembangunan sedapat mungkin mencegah terjadinya perubahan tanah pertanian ke nonpertanian, sehingga tidak mengganggu usaha peningkatan produksi pangan yang telah ada selama ini.
2. Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri, di mana antara lain ditegaskan bahwa untuk kawasan industri tidak menggunakan tanah sawah dan tanah pertanian subur lainnya. Dalam pelaksanaannya, larangan ini telah diberlakukan untuk semua penggunaan tanah nonpertanian lainnya seperti untuk perumahan, jasa, dan lain sebagainya.
3. Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1990 tentang penggunaan tanah kawasan industri yang antara lain berisi bahwa pemberian ijin lokasi dan ijin pembebasan tanah untuk perusahaan kawasan industri tidak boleh mengurangi areal tanah pertanian dan harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat.
4. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang penyediaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.
5. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 2 Tahun 1993 tentang tata cara memperoleh ijin lokasi dan hak atas tanah bagi perusahaan dalam rangka Penanaman Modal, dengan petunjuk pelaksanaannya untuk Ijin Lokasi dengan Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 22 Tahun 1993.
6. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5334/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 tentang perubahan penggunaan sawah irigasi teknis untuk penggunaan tanah nonpertanian.
7. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS selaku Ketua BKTRN kepada Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 5334/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 tentang efisiensi pemanfaatan tanah bagi pembangunan perumahan yang secara umum menggariskan bahwa pembangunan kawasan perumahan tidak dilakukan di tanah sawah beririgasi teknis.

8. Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Ketua BAPPENAS Nomor 5417/MK/10/1994 tanggal 4 Oktober 1994; dan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 474/4263/SJ tanggal 27 Desember 1994 yang menyatakan bahwa perubahan penggunaan tanah pertanian ke nonpertanian tidak mengorbankan tanah pertanian subur dan berpengairan teknis.
9. Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 460-3346 tanggal 31 Oktober 1994 kepada seluruh Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kantor Pertanahan se-Indonesia. Diinstruksikan untuk tetap mempertahankan tanah sawah beririgasi teknis, apabila rencana perubahan penggunaan tanah sawah tersebut telah tertuang dalam RTRW maka diinstruksikan agar membantu pemda setempat untuk merubah peruntukan tersebut.

Apabila dikaji lebih lanjut, maka kebijakan-kebijakan pengendalian konversi tanah sawah beririgasi teknis mempunyai implikasi penting, yakni bahwa instrumen utama dalam pengendalian pemanfaatan ruang untuk mencegah terjadinya konversi lahan sawah beririgasi teknis adalah RTRW yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme pemberian izin lokasi. Oleh karena itu, sangat perlu untuk mengkaji sejauh mana RTRW mampu menjamin kepentingan untuk mempertahankan keberadaan lahan sawah beririgasi dan menetapkan secara tegas kawasan pertanian, tanah persawahan yang akan tetap dipertahankan.

Selanjutnya, mengingat pemberian izin lokasi adalah esensi dari upaya pemanfaatan dan pengendalian penggunaan tanah dalam rangka menciptakan kondisi ruang yang telah direncanakan melalui suatu rencana tata ruang, maka penting untuk mengevaluasi sejauh mana pemerintah mampu secara tegas memberikan atau tidak memberikan izin lokasi yang berkaitan dengan kepentingan untuk mempertahankan keberadaan tanah sawah beririgasi. Izin lokasi harus dipertahankan sebagai suatu sistem pengendalian penggunaan dan pemanfaatan tanah, terutama untuk perlindungan tanah pertanian. Namun demikian diperlukan sejumlah langkah-langkah korektif agar sistem ini dapat diaplikasikan secara lebih efektif.

Kenyataan bahwa dalam sejumlah RTRW di wilayah Pantura tercantum rencana pemanfaatan ruang bagi kegiatan budi daya yang justru mengkonversi lahan sawah beririgasi teknis yang ada ke penggunaan nonpertanian. Dalam hal ini kepentingan untuk mempertahankan keberadaan lahan sawah beririgasi teknis tidak atau belum menjadi prioritas di kabupaten tersebut. Dengan demikian perlu ada usaha untuk meninjau kembali RTRW tertentu yang belum mengakomodasikan kepentingan tersebut serta merevisinya dengan penyesuaian kembali terhadap rencana pemanfaatan ruang bagi kawasan budi daya ini. Dengan demikian, keberadaan lahan sawah beririgasi teknis dapat dipertahankan pada masa mendatang sesuai dengan kurun waktu tertentu. Jika dalam RTRW secara tegas ditetapkan kawasan pertanian lahan

basah, dalam pemanfaatan ruang sebagai implementasinya perlu dijamin konsistensinya. Karena itu perizinan lokasi kegiatan nonpertanian harus benar-benar sesuai dengan yang ditetapkan dalam RTRW.

Lebih jauh perlu ditegaskan bahwa tanah-tanah pertanian dan sawah berkualitas tinggi pada umumnya terkonsentrasi dan beralih fungsi di sekitar kota-kota besar terutama di pulau Jawa (Talkurputra dan Amien, 1998). Oleh karena itu, kebijaksanaan pengendalian konversi lahan pertanian terutama sawah beririgasi teknis harus benar-benar terintegrasi dengan rencana pengembangan ruang kota pada khususnya dan rencana tata ruang wilayah pada umumnya.

Zoning sawah: suatu alternatif penyelesaian

Pesatnya laju perubahan penggunaan tanah sawah menjadi tanah nonpertanian terutama di Pulau Jawa mengindikasikan bahwa peraturan mengenai larangan perubahan penggunaan tanah tersebut belum berjalan secara efektif. Setidaknya terdapat tiga kendala mendasar yang menjadi alasan mengapa peraturan tersebut sulit terlaksana yakni:

1. Kendala koordinasi kebijakan, yang memang mudah dikatakan namun sulit dalam pelaksanaannya. Di satu sisi pemerintah berupaya keras untuk melarang terjadinya alih fungsi, tetapi di sisi lain justru pemerintah yang mendorong terjadinya alih fungsi tersebut melalui kebijakan pertumbuhan industri/manufaktur dan sektor nonpertanian lainnya yang dalam kenyataannya menggunakan tanah pertanian.
2. Kendala pelaksanaan kebijakan. Peraturan-peraturan tersebut baru menyebutkan ketentuan yang dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan atau badan hukum yang akan menggunakan tanah dan atau akan merubah tanah pertanian ke nonpertanian. Oleh karena itu, perubahan penggunaan tanah sawah ke nonpertanian yang dilakukan secara individual/perorangan belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut, meskipun perubahan tanah yang dilakukan secara individual diperkirakan sangat luas.
3. Kendala konsistensi perencanaan. RTRW yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme pemberian izin lokasi merupakan instrumen utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya konversi lahan sawah beririgasi teknis. Padahal dalam kenyataannya banyak RTRW yang justru merencanakan untuk mengkonversi tanah sawah beririgasi teknis menjadi nonpertanian.

Untuk mengatasi kendala tersebut, pembuatan zoning sawah irigasi teknis dapat dijadikan sebagai alternatif penyelesaian yang efektif. Secara teknis keberadaan sawah-sawah dalam berbagai tingkatan kualitas dapat diinventarisasi, kemudian dituangkan di atas peta. Selanjutnya dapat dideliniasi wilayah mana dari sawah-sawah

tersebut yang masih mungkin dikonversi dengan persyaratan-persyaratan khusus dan wilayah-wilayah mana yang harus dipertahankan/dideliniasi sebagai wilayah yang dilindungi.

Agar strategi pengendalian secara spasial yakni melalui mekanisme zoning tersebut dapat terlaksana, maka diperlukan dukungan langkah-langkah, antara lain sebagai berikut:

1. deliniasi wilayah sawah yang dilindungi/zoning pertanian tersebut disahkan melalui undang-undang atau sekurang-kurangnya Peraturan Pemerintah, seperti halnya dilakukan di berbagai negara (Amerika, Kanada, dan sejumlah negara Eropa Barat),
2. deliniasi tersebut dilakukan berdasarkan hasil inventarisasi/pemetaan lapangan mengenai keberadaan tanah-tanah sawah sehingga diperoleh data/informasi yang segar dan akurat,
3. pelaksanaan kebijakan tersebut ditunjang dengan subsidi/insentif kepada petani agar tetap bersedia menjadi petani. Hal ini dapat ditempuh antara lain dengan komitmen pemberian kredit yang dapat diakses kepada petani, khususnya petani kecil. Selain itu, petani-petani yang memiliki lahan terbatas diupayakan untuk bisa memproduksi secara kolektif, sehingga lebih efisien. Termasuk juga dalam paket ini adalah upaya penyediaan fasilitas jalan, pasar, bimbingan, pemasaran dan sebagainya,
4. pendistribusian aset secara lebih merata sehingga memungkinkan kelompok tani untuk lebih mampu berkembang. Aset yang harus terdistribusi merata antara lain adalah: hak memperoleh informasi misalnya terhadap adanya rencana tata ruang wilayah yang selama ini sangat awam bagi kebanyakan orang; hak politik, hak beraspirasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan di wilayah mereka, hak memperoleh pelayanan dasar, kemudahan akses kepada fasilitas kredit dan lain-lain. Sementara itu, setiap peluang kepemilikan aset secara berlebihan terutama tanah perlu dicegah, dan
5. sistem insentif dan disinsentif, misalnya pajak, kompensasi, subsidi dan lain-lain, dengan berasaskan keterbukaan, persamaan, keadilan, perlindungan hukum serta dengan mempertimbangkan penguasaan dan pemilikan tanah, fungsi sosial hak atas tanah serta golongan ekonomi lemah. Bentuk operasionalnya perlu dikaji lebih mendalam.

PENUTUP

Pengamanan lahan pertanian terutama sawah beririgasi teknis sudah merupakan kebijakan pemerintah, dan untuk itu telah dituangkan dalam berbagai rumusan keputusan pemerintah. Badan Pertanahan Nasional, sebagai lembaga yang mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam mengembangkan dan menyelenggarakan administrasi pertanahan nasional memiliki komitmen tegas untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Namun langkah ini akan kurang berhasil apabila upaya pengendalian tanah persawahan tersebut tidak memperoleh dukungan memadai/tidak terintegrasi ke dalam upaya pembangunan sektor pertanian dalam dimensi yang lebih luas. Wajar, karena akar permasalahannya adalah keterpurukan sektor pertanian. Apalagi dalam era otonomi, di mana daerah akan memiliki kecenderungan mengejar pertumbuhan ekonomi dari sektor nonpertanian.

Pembangunan pertanian, apalagi memasuki era globalisasi mendatang memerlukan perhatian yang serius dan diarahkan untuk membangun masyarakat petani itu sendiri. Dengan kata lain visi baru kebijakan yang akan datang haruslah memiliki keberpihakan kepada peningkatan kesejahteraan petani. Pembangunan masyarakat pedesaan/petani perlu di arahkan kepada penciptaan sektor pertanian sebagai lapangan usaha yang menarik, sehingga konversi tanah pertanian ke nonpertanian dapat dicegah secara alamiah. Dengan demikian upaya pencegahan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian melalui peraturan-peraturan formal pemerintah akan menjadi lebih bermakna.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, A., dan E. Rustiadi. 2000. Pembangunan Tata Ruang (Spatial) Wilayah Pedesaan dalam Rangka Pembangunan Regional. Makalah Temu Pakar tentang Penataan Ruang Wilayah Pedesaan. Jakarta, 2000. P:1
- Bracken, I. 1981. Urban Planning Methods. Research and Policy Analysis. Methuen. London.
- Ikhsan dan Mohammad. 1996. Kemiskinan dan Deregulasi. SWA, Oktober 1996.
- Irawan. 1997. Relokasi sumber daya pertanian: Tinjauan mengenai kasus alih fungsi lahan sawah. hlm 151-164 *dalam* Prosiding Pertemuan Pembahasan dan Komunikasi Hasil Penelitian Tanah dan Agroklimat. Makalah Review. Bogor, 4-6 Maret 1997. Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian.
- Nasoetion, L.I. dan Winoto. 1999. Alih Guna Tanah Pertanian: Permasalahan dan Implikasinya. Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan.
- Nasoetion, L.I. 2002. Kewenangan dan Kebijakan di Bidang Pertanahan, disampaikan pada Rapat Kerja Kepala Daerah Tahun 2002, Jakarta, 28-30 Januari 2002. (Tidak dipublikasikan)
- Rustiadi, E. 2001. Alih Fungsi Lahan dalam Perspektif Lingkungan Pedesaan. Lokakarya Penyusunan Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Lingkungan Kawasan Pedesaan. Bogor, 10-11 Mei 2001. P:3.
- Talkurputra, D. N. dan L. I. Amien. 1998. Masalah alokasi penggunaan lahan dalam pembangunan pertanian. Makalah Utama. Prosiding Pertemuan Pembahasan dan Komunikasi Hasil Penelitian Tanah dan Agroklimat. Bogor 10 - 12 Februari 1998. Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian.