

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang Masalah

Tanah merupakan bagian penting dari usaha untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dalam rangka mewujudkan tujuan nasional yang memiliki nilai strategis karena arti khusus dari tanah sebagai faktor produksi utama perekonomian bangsa dan Negara.

Sunarno mengatakan bahwa tanah adalah salah satu kebutuhan paling utama dalam hidup, tanpa itu, keberlanjutan eksistensi manusia sangat tidak akan mungkin bisa berlangsung. Seperti yang ditunjukkan dalam kenyataan sehari-hari, semua kebutuhan manusia memang membutuhkan tanah. Misalnya, perumahan, berbagai jalan, pasar, dan infrastruktur lainnya membutuhkan lahan yang cukup. Secara singkat, tidak ada sektor swasta dan publik yang bisa eksis tanpa tanah. Kebutuhan manusia yang padat di darat mendorong lahirnya berbagai masalah.¹

Tanah memiliki keterbatasan-keterbatasan baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas, tanah yang baik sehingga justru mengakibatkan tanah tidak bisa memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat.

Untuk itu agar tidak terjadi penggunaan tanah yang tidak baik yang berakibat semakin sedikitnya jumlah lahan subur maka perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan agar dapat dijadikan acuan bagi semua pihak

¹ Sunarno, *Incorporating Good Land Governance In The Disaster Region Of Yogyakarta*. DOI: 10.18196/jmh.2015.0044.1-16

yang memerlukan tanah.² Negara Indonesia menganggap tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting maka pengaturan dan pengelolaannya harus dilakukan oleh lembaga Negara yang berwenang dibidang tersebut. Kewenangan pengaturan dan penegakan hukum *law inforcement* dibidang pertanahan ada ditangan pemerintah seperti yang diamanatkan dalam UUD³. Maka bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat termasuk dalam perencanaan penataan ruang.⁴

Dalam prakteknya, banyak sekali masalah pertanahan yang ada dalam masyarakat, maka dari itulah pemerintah hadir dalam rangka menertipkan segala permasalahan terkait pertanahan tersebut. pada prinsipnya, administrasi pertanahan tidak bisa secara sederhana ditafsirkan sebagai aspek teknis tanpa prinsip nilai tanah, karena kerangka hukumnya menjelaskan: "Sistem administrasi pertanahan ini dapat mencakup proses pengelolaan lahan publik, pencatatan dan mendaftarkan kepentingan pribadi akan tanah, memberikan nilai atas tanah, menentukan kewajiban pajak properti, mendefinisikan penggunaan lahan, mendukung pengembangan aplikasi dan proses persetujuan. Namun dengan langkah-langkah administrasi pertanahan yang baik maka persoalan pertanahan dapat diselesaikan dengan baik."⁵

² Samun Ismaya, 2011, Pengantar Hukum Agraria, Graha Ilmu, Yogyakarta, Hal. 87

³ UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) "*Bumi, Air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*"

⁴ Samun Ismaya, 2011, Pengantar Hukum Agraria, Graha Ilmu, Yogyakarta, Hal. 88

⁵ Sunarno, *Incorporating Good Land Governance In The Disaster Region Of Yogyakarta* DOI: 10.18196/jmh.2015.0044/ 1-16

Diantara persoalan pertanahan yang berkembang di masyarakat akibat pertumbuhan ekonomi adalah alih fungsi lahan. Alih fungsi atau mutasi lahan secara umum menyangkut transformasi dalam pengalokasian sumber daya lahan dari satu penggunaan ke penggunaan lainnya, sangat banyak terjadi di Pulau Jawa, Sebagai contoh yaitu berubahnya peruntukan fungsi lahan persawahan beririgasi menjadi lahan industri, dan fungsi lindung menjadi lahan pemukiman.⁶

Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian memang menjadi sebuah fenomena di masyarakat dengan lajunya pembangunan di segala bidang kehidupan.⁷ Perubahan fungsi tanah dari yang seharusnya merupakan fungsi lahan pertanian menjadi lahan industri dan pemukiman adalah sesuatu yang patut mendapatkan perhatian, karena keadaan ini memberi pengaruh yang besar terhadap kehidupan dan lingkungan.

Salah satu permasalahan dalam upaya pencapaian tujuan pembangunan pangan, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Pangan No. 18 Tahun 2012 adalah adanya alih fungsi lahan pertanian yang masih tinggi dan tidak terkendali.⁸ Kalau dirunut, alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian sebenarnya merupakan masalah yang klasik di sektor pertanian. Menurut Hafsjah, laju alih fungsi lahan pertanian potensial ke penggunaan non pertanian secara nasional mencapai sekitar 47.000 hektar per tahun dan sebagian besar terjadi di Pulau Jawa, yaitu sekitar 43.000 hektar per

⁶ Y. Cahyo Kristiyono, Implementasi Alih Fungsi Penggunaan tanah Dari Lahan Pertanian Menjadi Lahan Non Pertanian Di kabupaten klaten berdasarkan UU No. 26. Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, *Jurnal Repertorium Volume IV No. 1 Januari-Juni 2017*

⁷ Samun Ismaya, 2011, Pengantar Hukum Agraria, Graha Ilmu, Yogyakarta, Hal. 91

⁸ Rana, G.K. 2012. Swasembada Pangan Guna Mewujudkan Kemandirian Pangan dan Kesejahteraan Petani. Makalah pada Seminar Nasional Penguatan Agribisnis Perberasan Guna Mewujudkan Kemandirian dan Kesejahteraan Petani. Fakultas Pertanian UGM Yogyakarta

tahun. Hasil Sensus Pertanian tahun 2003 mengungkapkan bahwa selama tahun 2000-2002 luas lahan sawah yang dialihfungsikan ke penggunaan non pertanian (perumahan, kawasan industri, sarana publik, dan lain-lain) rata-rata 187,7 ribu hektar per tahun. Sedangkan luas pencetakan sawah baru jauh lebih kecil, yaitu hanya 46,4 ribu hektar per tahun, sehingga luas lahan sawah rata-rata berkurang 141,3 ribu hektar per tahun⁹. Menurut Menteri Pertanian Suswono¹⁰ di Pulau Jawa saja, sudah terjadi alih fungsi lahan sawah seluas 27.000 hektar per tahun. Apalagi dengan rencana pembangunan tol Trans Jawa setidaknya akan mengalihfungsikan lahan pertanian sekitar 4.500 hektar. Menurut Musa¹¹ laju alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian tersebut mencapai 100.000-an hektar per tahun. Kenyataan semakin luasnya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian tentu saja dapat mengganggu tujuan untuk mempertahankan ketahanan pangan nasional.

Sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan ekonomi wilayah, di Provinsi Jawa Tengah juga terjadi alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Berdasarkan data Penggunaan lahan dari Badan Pusat Statistik Jawa Tengah dalam kurun waktu sepuluh tahun (2000-2010), lahan pertanian di Provinsi Jawa Tengah telah dialihfungsikan sebesar 14.916 hektar atau kurang lebih terjadi alih fungsi lahan pertanian sebesar 1.491

⁹ Irawan, B. 2008. Meningkatkan Efektifitas Kebijakan Konversi Lahan. Forum Penelitian Agro Ekonomi 26 (2) : 116 –131

¹⁰ Suswono, 2011. Perlu Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan dengan Pendekatan Sosial Ekonomi. <http://www.sinartani.com> (30 Juni 2017)

¹¹ Musa, A.M. 2013. Ancaman Krisis Pangan 2014. Makalah pada Seminar Nasional Peningkatan Produksi Pangan dan Cadangan Pangan Masyarakat untuk Menjaga Ketahanan Pangan Nasional. Fakultas Pertanian Universitas Mercu Buana Yogyakarta

hektar per tahunnya¹². Realita di lapangan jumlahnya jauh lebih besar dibandingkan data tersebut, karena banyak kejadian alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan secara illegal. Salah satu wilayah di Provinsi Jawa Tengah yang lahan pertaniannya banyak dialihfungsikan ke non pertanian adalah Kabupaten Kudus. Oleh sebab itu tulisan ini berusaha untuk mengkaji permasalahan alih fungsi lahan pertanian yang terjadi di Kabupaten Kudus¹³

Seiring dengan perkembangan yang sedang dilaksanakan khususnya di Kabupaten Kudus tidak terlepas dari masalah tanah, terlebih kaitannya dengan desentralisasi kewenangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pertanahan merupakan salah satu bidang yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota. Untuk itu hal ini perlu mendapat sorotan khusus karena mau tidak mau harus dihadapi, sehingga wajar jika dalam pembangunan peranan tanah semakin penting antara lain sebagai ruang untuk melakukan berbagai macam bentuk kegiatan.

Terkait hal ini, Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kabupaten Kudus, memiliki wewenang melakukan pengawasan alih fungsi lahan, adalah Badan Pertanahan Nasional. Hal ini sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus nomor 16 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang

¹² Sutrisno, J, Sugihardjo dan Umi Barokah. 2012. Sebaran Alih Fungsi Lahan Pertanian Sawah dan Dampaknya Terhadap Produksi Padi di Propinsi Jawa Tengah. Prosiding Seminar Nasional Penguatan Agribisnis Perberasan Guna Mewujudkan Kemandirian dan Kesejahteraan Petani. Fakultas Pertanian UGM Yogyakarta

¹³ Mintarti Indartini, Choirum Rindah Istiqaroh, dampak alih fungsi lahan pertanian terhadap alih profesi dan kesejahteraan petani di kota madiun. Ekomaks Volume 4 No. 1 Maret 2015

Wilayah Kabupaten Kudus tahun 2012-2032. Akan tetapi yang terkait dengan Perda RTRW Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 yakni Kabupaten Kudus harus mempunyai lahan pertanian abadi seluas 25.000 hektar, adalah Dinas Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan Kabupaten Kudus. Dan untuk saat ini, Kudus baru memiliki 20.000 hektar lahan pertanian. Upaya yang dilakukan untuk menambah lahan pertanian seluas 5.000 hektar itu, ditempuh dengan memanfaatkan lahan tegalan dan lahan sekitar kawasan hutan yang kurang produktif. Selain itu, pihak SKPD terkait itu juga terus berkoordinasi dengan BPN Kudus, untuk mempertahankan 25.000 lahan pertanian di Kudus sebagai lahan abadi.

Kabupaten Kudus merupakan kabupaten terkecil di Jawa Tengah dengan luas wilayah mencapai 42.516 Ha atau sekitar 1,31 persen dari luas Provinsi Jawa Tengah. 48,40% merupakan lahan sawah dan 51,60% adalah bukan sawah. Letak Kabupaten Kudus antara 110 36' dan 110 50' BT dan antara 6 51' dan 7 16' LS. Jarak terjauh dari barat ke timur adalah 16 km dan dari utara ke selatan 22 km.

Luas wilayah Kabupaten Kudus tercatat 42.516 hektare. Wilayah seluas itu, termasuk lahan pertanian seluas 28.266 hektare dan lahan bukan pertanian seluas 14.250 hektare. Lahan pertanian terbagi atas, lahan sawah seluas 20.629 hektare dan lahan bukan sawah seluas 7.637 hektare. Data tersebut di atas, adalah berdasarkan Buku Kudus Dalam Angka (BKDA) 2016 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik Kabupaten Kudus. Dari data tersebut, selama lima tahun terakhir, 2011 – 2016, luas penggunaan lahan

pertaniannian di Kabupaten Kudus mengalami penyusutan atau pengurangan yang cukup drastis, hingga mencapai sekitar 30-40%. Hal itu bisa dilihat dari BKDA Kabupaten Kudus 2011, luas penggunaan lahan pertanian di Kabupaten Kudus, mencapai 41.528 hektar. Sedangkan pada 2016, juga berdasarkan BKDA, luas penggunaan lahan pertanian seluas 20.590 hektar.¹⁴

Memasuki masa pemulihan ekonomi saat ini, pemerintah melalui kebijakan pemanfaatan tanah tidur atau tanah terlantar telah berupaya mendorong para pemilik maupun petani penggarap agar dengan kesepakatan bersama mengusahakan tanahnya dengan komoditi tanaman pangan. Upaya ini hanya bersifat sementara saja. Dengan adanya perbaikan kemampuan investasi, para pengembang yang sudah terlanjur menguasai tanah-tanah pertanian (sawah) itu akan tetap berusaha melaksanakan kegiatan pembangunan diatas tanahnya bagi kegiatan non pertanian seperti industri.

Permasalahan ini semakin kompleks di lapangan karena arah kebijakan nasional dalam hal pengendalian alih fungsi tanah pertanian tersebut sering bertabrakan dengan arah kebijakan pemerintah daerah yang lebih memprioritaskan kepentingan lokal dan kepentingan daerah walaupun penerapan kebijakan pengendalian alih fungsi tanah untuk banyak kalangan masih dipandang cukup efektif dalam membatasi perilaku pelaksanaan pembangunan untuk menggunakan tanah sawah bagi kegiatan non pertanian seperti kita kenal melalui mekanisme perizinan lokasi dan penerapan rencana

¹⁴ Sekilas Kota Kudus <http://www.musthofa-bupati.com>

tata ruang wilayah, namun ternyata masih banyak tanah yang tidak terjangkau oleh penerapan kebijakan tersebut.

Banyak dijumpai kasus-kasus dimana para petani atau pemilik tanah yang secara sengaja merubah fungsi tanah sawah ke lainnya agar lebih mudah diperjual-belikan melalui mekanisme perijinan atau pelanggaran rencana tata ruang wilayah yang ada. Dapat diperkirakan dampak negatif yang timbul sebagai akibat dari perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian seperti kegiatan industri, seperti berkurangnya produksi pangan, pergeseran lapangan kerja yang memungkinkan tambahnya angka pengangguran sia-sia investasi pembangunan irigasi yang cukup mahal dan musnahnya ekosistem sawah yang telah terbentuk lama.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan perizinan peralihan lahan pertanian ke lahan non pertanian di Kabupaten Kudus?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat pemerintah Kabupaten Kudus dalam memberikan izin peralihan lahan pertanian menjadi lahan non pertanian?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perizinan peralihan lahan pertanian ke lahan non pertanian di Kabupaten Kudus

2. Untuk mengetahui faktor yang menjadi penghambat pemerintah kudu dalam memberikan izin peralihan lahan pertanian menjadi lahan non pertanian

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat, dengan serangkaian informasi tentang bagaimana proses perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian. Adapun manfaat bagi penulis adalah untuk menambah pengalaman, pengetahuan, dan wawasan dalam pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian serta sebagai syarat untuk kelulusan pada jenjang strata satu. Sedangkan bagi instansi yang bersangkutan diharapkan dapat bermanfaat sebagai masukan bagi perbaikan dan peningkatan dalam pelayanan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian.

2. Manfaat teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi dan wawasan lebih lanjut bagi peneliti-peneliti berikutnya untuk melakukan penelitian lebih jauh terkait tema yang sama. Adapun bagi kampus, diharapkan akan menambah referensi mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian ke lahan industri.