

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG PELAKSANAAN ALIH FUNGSI TANAH
PERTANIAN MENJADI TANAH NON PERTANIAN**

A. Perizinan

1. Pengertian Izin Perubahan Penggunaan Tanah

W.F Prins juga mengemukakan istilah izin adalah tepat kiranya untuk maksud memberikan dispensasi (bebas syarat) dan sebuah larangan, dan pemakaiannya pun adalah dalam pengertian itu juga. Akan tetapi, sebetulnya izin itu diberikan biasanya karena ada peraturan yang berbunyi “dilarang untuk..., tidak dengan izin.” Atau bentuk lain yang dimaksud sama seperti itu. Dari sisi hukum administrasi negara, izin merupakan salah satu wujud tindak pemerintahan. Tindak pemerintahan menurut Philipus M. Hadjon berarti tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh administrasi negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan.¹

Dalam arti sempit, izin adalah memberi perkenaan, tetapi tindakan-tindakan yang diperkenankan harus dilakukan dengan cara-cara tertentu yang dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan. Penolakan izin hanya dilakukan jika kriteria yang diterapkan oleh penguasa tidak dipenuhi atau karena suatu alasan tidak mungkin memberi izin kepada semua orang yang memenuhi kriteria. Ini disebut izin restriktif, penguasa dapat

¹ Philipus M. Hadjon, 1985, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan*, Djumali, Surabaya, h. 1

menganggap perlu untuk menjalankan kebijakan izin restriktif dan membatasi jumlah pemegang izin.²

Izin sebagai suatu ketetapan pada hakikatnya adalah tindakan hukum sepihak berdasarkan kewenangan publik yang memperbolehkan atau memperkenankan menurut hukum bagi seseorang/badan hukum untuk melakukan suatu kegiatan.³

Izin sebagai norma penutup diharapkan mampu untuk mengendalikan setiap aktivitas manusia agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini merupakan tugas dan kewenangan pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan dimana merupakan tugas klasik yang sampai dengan saat ini masih tetap dipertahankan. Dari segi hukum lingkungan izin merupakan salah satu bentuk upaya pengelolaan dan perlindungan terhadap lingkungan hidup, dimana dalam pelaksanaannya dilakukan secara terpadu dengan memperhatikan aspek-aspek hukum lingkungan diantaranya adalah aspek penataan ruang.

Izin Perubahan Penggunaan Tanah merupakan salah satu usaha pencegahan perubahan penggunaan tanah ke non pertanian yang tidak terkendali yang mempunyai maksud dan tujuan agar usaha pemerintah selama ini tidak terganggu yaitu Program Sawah Lestari dalam rangka

² Hadjon, Philipus M., et.all., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Yuridika, Surabaya, 2002: 2-3

³ I Made Arya Utama, 2007, *Hukum Lingkungan, Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Pustaka Sutra, Bandung, h. 88

meningkatkan produksi pertanian, agar tidak terganggu dengan adanya pengurangan lahan pertanian yang tidak terencana dengan matang.

Izin perubahan penggunaan tanah terdiri atas

a. Izin Lokasi

Izin lokasi adalah izin penggunaan tanah yang wajib dimiliki perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal, yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal, dengan batasan usaha pertanian >25 Ha, Untuk usaha non pertanian >1 Ha.⁴

b. Izin Pemanfaatan tanah

Izin pemanfaatan tanah adalah izin penggunaan tanah yang wajib dimiliki orang pribadi dan atau badan yang akan melaksanakan kegiatan dan atau kegiatan yang mengakibatkan perubahan penggunaan tanah pada bangunan atau usaha yang dilakukan dengan batasan usaha pertanian ≤ 25 Ha, dan untuk non pertanian ≤ 1 Ha, Untuk kegiatan bidang sosial dan keagamaan tanpa batasan keluasa.

c. Izin Perubahan Penggunaan Tanah

Izin perubahan penggunaan tanah adalah izin penggunaan tanah yang wajib dimiliki orang pribadi yang akan mengubah penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian guna pembangunan rumah tempat tinggal pribadi atau perseorangan, dengan ukuran seluas-luasnya 5.000 m² (lima ribu meter persegi).

⁴ Intan Mulia Sari, T. M. Nur, Zurani, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Sawah Menjadi Tambak Di Desa Beurawang Kecamatan Jeumpakabupaten Bireuen. Jurnal S. Pertanian 1 (2) : 134 – 141 (2017)

d. Izin Konsolidasi Tanah

Izin konsolidasi tanah adalah izin penggunaan tanah yang wajib dimiliki kumpulan orang pribadi dan atau badan yang akan melaksanakan kembali penguasaan tanah, penggunaan tanah, dan usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan guna meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam, dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat/ pemilik tanah pada lokasi tersebut untuk kepentingan umum sesuai tata ruang.

e. Izin Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Izin penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum adalah izin untuk penggunaan tanah yang diperlukan oleh instansi pemerintah yang akan melaksanakan pengadaan tanah guna pelaksanaan untuk kepentingan umum.

Perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian merupakan kegiatan yang tidak dapat dipisahkan dari ketentuan pasal 6 UUPA (UU no 5 tahun 1960) yang menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”⁵ pasal ini memberikan makna bahwa penggunaan tanah termasuk merubah fungsinya tidak boleh menyampingkan fungsi sosial dimana kepentingan umum juga harus diperhatikan, dengan kata lain pemilik tanah tidak di perkenankan mempergunakan tanah menurut kehendaknya sendiri, tetapi dalam kenyataannya banyak pemilik tanah pertanian subur yang beririgasi

⁵ Ida Ayu Listia Dewi dan I Made Sarjana, Faktor-Faktor Pendorong Alihfungsi Lahan Sawah Menjadi Lahan Non-Pertanian (Kasus: Subak Kerdung, Kecamatan Denpasar Selatan) *Jurnal Manajemen Agribisnis Vol. 3, No. 2, Oktober 2015*

teknis maupun setengah teknis menjadi tanah non pertanian baik yang dilakukan melalui prosedur perijinan maupun tanpa melalui perijinan yang berlaku.

2. Pengertian Tata Ruang

Dalam Pasal 14 undang-undang Pokok Agraria “Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”. Ketentuan ini menegaskan perlunya suatu perencanaan tata ruang. Oleh karena itu maka dibuat undang-undang Penataan Ruang yang pertama kalinya pada tahun 1992 yaitu undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Selanjutnya, undang-undang Penataan Ruang Tahun 1992 diganti oleh undang-undang Nomor 26 Tahun 2007.⁶

Menurut Pasal 1 Ayat 2 undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan tata ruang adalah “wujud struktural ruang dan pola ruang”. Adapun yang dimaksud dengan wujud struktural pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, lingkungan buatan yang secara hirarkis berhubungan satu dengan lainnya. Sedang yang dimaksud dengan pola pemanfaatan ruang meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan; dimana tata ruang tersebut adalah tata

⁶ Nurma Kumala Dewi, Iwan Rudiarto. Identifikasi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Daerah Pinggiran di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang. *Jurnal Wilayah Dan Lingkungan* Volume 1 Nomor 2, Agustus 2013

ruang yang direncanakan, sedangkan tata ruang yang tidak direncanakan adalah tata ruang yang terbentuk secara alami, seperti aliran sungai, gunung dan lain-lain

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 disebutkan bahwa penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- 1) Mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- 2) Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- 3) Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.⁷

Mengenai rencana tata ruang yang penyusunannya dilakukan pemerintah pada hakekatnya dapat pula digambarkan sebagai penjabaran dari instrument kebijakan Tata Guna Tanah, yang harus merupakan pelaksanaan rencana tata ruang. Rencana Tata Guna Tanah harus diserasikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, sehingga penggunaan tanah sesuai dengan tujuan penataan ruang. Rencana Umum Tata Ruang secara hirarki terdiri atas: Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi,

⁷ Suwitno Y. Imran. Fungsi Tata Ruang Dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo. Jurnal Dinamika Hukum Vol. 13 No. 3 September 2013

3. Pengertian Izin Alih Fungsi Lahan Pertanian

Menurut Sjachran Basah yang dikutip dalam bukunya Ridwan HR izin adalah perbuatan hukum administrasi negara yang mengaplikasikan peraturan dalam hal kongkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh kekuatan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan yang secara umum dilarang.

Alih Fungsi diartikan mengubah atau mengganti kegunaan peruntukkan dari suatu fungsi atau kegunaan menjadi fungsi atau kegunaan lainnya. Kata lahan yang dikenal dalam praktik tidak digunakan baik dalam pasal-pasal UUPA maupun dalam peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA lainnya. Istilah lahan, baru ditemukan dalam salah satu Keppres tentang kawasan Industri, yaitu dalam Pasal 1 Butir 4 Keppres No. 98 Tahun 1993 yang kemudian diganti Keppres No. 41 Tahun 1996. Rumusan termaksud berbunyi sebagai berikut. Bahwa: “kawasan peruntukan industri adalah bentangan lahan yang diperuntukkan bagi kegiatan industri”. Penggunaan istilah lahan menurut Undang-Undang Ketrasmigrasian (UU No. 15 Tahun 1997) yang lebih banyak ditemukan. Pada Pasal 13 ayat (1) huruf c memperinci hak-hak transmigran pada program transmigrasi umum menyebutkan istilah lahan

usaha dan lahan tempat tinggal. Pasal 25 ayat (2) menyebut penyiapan lahan, dan ayat (6) menyebut istilah pembukaan lahan tempat tinggal dan istilah lahan usaha.

Sedangkan Menurut Pasal 1 Angka 2 UU Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lahan Pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Dengan mengacu pada definisi tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud Izin Alih Fungsi Lahan Pertanian adalah suatu proses mengubah kegunaan lahan yang digunakan untuk kegiatan pertanian seperti persawahan, perkebunan, tegalan menjadi lahan yang kegunaannya selain untuk kegiatan pertanian seperti pendidikan, perindustrian, perhubungan, perdagangan, kesehatan, kependudukan dalam wilayah sistem wewenang dan kekuasaan yang dijalankan di Kabupaten Kudus.

Alih fungsi lahan pertanian merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dari pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian. Kaitan izin dalam perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian adalah dalam pemberian izin perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian harus mempertimbangkan aspek tata guna tanah. Menurut pasal 1 Peraturan Pemerintah no. 16 tahun 2004 Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan,

dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Tujuan Pemerintah mengeluarkan izin yaitu sistem perizinan muncul karena tugas mengatur dari pemerintah, karena perizinan akan dibuat dalam bentuk peraturan yang harus dipatuhi masyarakat yang berisikan larangan dan perintah. Dengan demikian izin ini akan digunakan oleh penguasa sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan dengan para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkan, guna mencapai tujuan yang konkrit. Berdasarkan uraian di atas, dapat disebutkan bahwa izin merupakan suatu perangkat hukum administrasi yang digunakan oleh pemerintah untuk mengendalikan warganya. Adanya kegiatan perizinan yang dilaksanakan atau diselenggarakan oleh pemerintah, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, pada intinya adalah untuk menciptakan kondisi aman, tertib. Di samping tujuannya melalui sistem perizinan, diharapkan dapat tercapainya tujuan-tujuan tertentu, yang diantaranya adalah:

- a. Adanya suatu kepastian hukum;
- b. Perlindungan kepentingan umum;
- c. Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan dan Pemerataan distribusi barang tertentu.

B. Alih Fungsi Lahan

1. Pengaturan Alih Fungsi Lahan

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di dalam Pasal 14 ayat (2) Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam urusan otonomi daerah yaitu dalam perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang. Menurut Fernandes, otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.⁸

Terkait dengan pengaturan alih fungsi lahan pertanian untuk lahan permukiman Kabupaten Kudus mengacu pada

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

⁸ Dharma Setyawan Salam, 2003, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan*, Nilai, dan Sumber Daya, Djambatan, Jakarta, h. 82.

- e. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

Selain itu dalam hal hubungan koordinasi antara Bappeda dan BPN terkait dengan RTRW dan maraknya alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Kudus yaitu hubungan koordinasi peta yang dibuat masing-masing pihak, Bappeda memiliki peta tata ruang dan BPN memiliki peta kepemilikan lahan. Kedua peta tersebut saling berkaitan dan merupakan acuan terkait dengan pemberian izin perubahan tanah.

Dalam hal pemberian izin perubahan penggunaan tanah pemohon mengajukan permohonannya kepada BPN dan kemudian panitia pertimbangan teknis pertanahan mengadakan peninjauan lokasi. Apabila tanah yang dimohonkan untuk mengubah tanah pertanian ke non pertanian guna pembangunan rumah tempat tinggal pribadi dengan luas 5000 m² maka yang diberikan adalah izin perubahan penggunaan tanah dan apabila tanah yang dimohonkan tersebut merubah penggunaan tanah pertanian ke non pertanian untuk dibangun perumahan oleh sebuah badan hukum atau pengembang dengan luas tanah melebihi 1 Ha maka izin yang diberikan yaitu izin lokasi. Pemerintah Daerah melalui SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) melakukan upaya pengendalian yaitu melalui mekanisme pemberian izin dan upaya pengawasan yaitu melalui tindakan pemantauan, evaluasi dan tindakan pelaporan. Apabila dilapangan ditemukan pelanggaran oleh masyarakat maka dapat dikenakan disinsentif, dan apabila pelanggaran tersebut disebabkan oleh

Pejabat Pemerintah Daerah yang memberikan izin maka dapat dikenakan sanksi pidana maupun hukuman pendisiplinan.

2. Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 PP No. 16 Tahun 2004 ditentukan mengenai penggunaan dan pemanfaatan tanah. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung atau kawasan budi daya harus sesuai dengan fungsi kawasan dalam RTRW. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung tidak boleh mengganggu fungsi alam, tidak mengubah bentang alam dan ekosistem alami. Penggunaan tanah di kawasan budidaya tidak boleh ditelantarkan, harus dipelihara dan dicegah kerusakannya. Pemanfaatan tanah di kawasan budidaya tidak saling bertentangan, tidak saling mengganggu, dan memberikan peningkatan nilai tambah terhadap penggunaan tanahnya. Ketentuan mengenai penggunaan dan pemanfaatan tanah ditetapkan melalui pedoman teknis penatagunaan tanah, yang menjadi syarat menggunakan dan memanfaatkan tanah. Dalam hal penggunaan dan pemanfaatan tanah, pemegang hak atas tanah wajib mengikuti persyaratan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Persyaratan ini antara lain pedoman teknis penatagunaan tanah, persyaratan mendirikan bangunan, persyaratan dalam analisis mengenai dampak lingkungan, persyaratan

usaha, dan ketentuan lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penggunaan dan pemanfaatan tanah pada pulau-pulau kecil dan bidang-bidang tanah yang berada di sempadan pantai, sempadan danau, sempadan waduk, dan atau sempadan sungai harus memperhatikan:

- a. Kepentingan umum;
- b. Keterbatasan daya dukung, pembangunan yang berkelanjutan, keterkait ekosistem, keanekaragaman hayati serta kelestarian fungsi lingkungan.

Apabila terjadi perubahan RTRW, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah mengikuti RTRW yang terakhir. Pemanfaatan tanah dapat ditingkatkan apabila tidak mengubah penggunaan tanahnya. Peningkatan pemanfaatan tanah harus memperhatikan hak atas tanahnya serta kepentingan masyarakat. Pemanfaatan tanah untuk kawasan lindung dapat ditingkatkan untuk kepentingan pendidikan, penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan ekowisata apabila mengganggu fungsi kawasan. Kegiatan dalam rangka pemanfaatan ruang di atas dan di bawah tanah yang tidak terkait dengan penguasaan tanah dapat dilaksanakan apabila tidak mengganggu penggunaan dan pemanfaatan tanah yang bersangkutan. Jika kegiatan tersebut mengganggu pemanfaatan tanah harus mendapat persetujuan pemegang hak atas tanah. Penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai

dengan RTRW disesuaikan melalui penyelenggaraan penatagunaan tanah.

3. Alih Fungsi lahan Pertanian

Lahan mempunyai arti penting bagi para stakeholder yang memanfaatkannya. Fungsi lahan bagi masyarakat sebagai tempat tinggal dan sumber mata pencaharian. Bagi petani, lahan merupakan sumber memproduksi makanan dan keberlangsungan hidup. Bagi pihak swasta, lahan adalah aset untuk mengakumulasikan modal. Bagi pemerintah lahan merupakan kedaulatan suatu negara dan untuk kesejahteraan rakyatnya.⁹ Dalam hal ini banyak kepentingan yang saling terkait dalam penggunaan lahan, hal ini mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kepentingan antar sektor yaitu petani, pihak swasta, dan pemerintah dalam memanfaatkan lahan. Terjadinya perubahan penggunaan lahan dapat disebabkan karena adanya perubahan rencana tata ruang wilayah. Pada masa lampau yang terjadi adalah lebih banyak karena dua hal yang terakhir, karena kurangnya pengertian masyarakat maupun aparat pemerintah mengenai tata ruang wilayah, atau rencana tata ruang wilayah yang sulit diwujudkan.

Kebijaksanaan pembangunan yang menekankan kepada aspek pertumbuhan melalui kemudahan fasilitas investasi, baik kepada investor

⁹ Penelitian Fajar Januar Tri Hendrawan, Retno Mustika Dewi 2016, Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Perumahan Terhadap Pendapatan Petani Dusun Puncel Desa Deket Wetan Lamongan Program Studi Pendidikan Ekonomi, Jurusan Pendidikan Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Surabaya.

lokal maupun luar negeri dalam penyediaan tanahnya, maka perubahan penggunaan tanah dari pertanian ke non pertanian terjadi secara meluas.

Setelah itu dengan terjadinya krisis ekonomi yang mengakibatkan menurunnya investasi, perubahan penggunaan tanah pertanian baik untuk perumahan maupun industri menurun drastis yaitu 1.837 ha untuk perumahan dan hanya 131 ha untuk industri pada akhir Pelita VI. Dalam kurun waktu Pelita VI persentase tanah sawah yang berubah 30% sedangkan yang berubah menjadi industri adalah 65% di seluruh Indonesia.

Apabila diamati sebaran perubahan tanah sawah menjadi non sawah di seluruh Indonesia pada awal Pelita VI (1994/1995), sawah banyak berubah menjadi permukiman seluas 10.644 ha, terbesar terjadi di Sumatera Selatan dan Jawa Timur, sedangkan perubahan ke industri belum terlihat secara nyata. Pada tahun berikutnya perubahan tanah sawah menjadi permukiman menurun yaitu seluas 1.175 ha, sebagian besar terjadi di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Sebaliknya perubahan ke industri meningkat tajam yaitu seluas 16.054 ha. Perubahan tersebut sebagian besar terjadi di Jawa Timur yaitu 15.922 ha.

Pada Tahun 1996/1997 perubahan tanah sawah untuk permukiman meluas lagi menjadi 3.538 ha dan begitu juga perubahan ke industri meluas menjadi 22.597 ha. Perubahan-perubahan tersebut terutama terjadi di Jawa Barat. Pada tahun berikutnya perubahan yang terjadi untuk perumahan yang terbanyak terjadi di Jawa Barat dan Jawa Timur. Pada akhir Pelita VI perubahan kearah permukiman mengalami kenaikan.

Jika diamati keadaan tersebut nampak jelas terjadi perkembangan yang tidak seimbang dalam hal pembangunan permukiman dan industri. Hal ini dapat dipahami mengingat jumlah penduduk di Pulau Jawa yang lebih besar dari daerah lain, dan fasilitas seperti transportasi, ekonomi, pemerintahan, sumber energi listrik, air, serta pelayanan diberbagai bidang cukup tersedia, sehingga pembangunan perumahan maupun industri berkonsentrasi di Pulau Jawa.

4. Syarat-Syarat Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian

Secara umum proses perizinan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian diawali dengan pengajuan permohonan untuk Pertimbangan Teknis Pertanahan. Pertimbangan tersebut penting karena memuat ketentuan dan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah. Tata laksana penerbitan pertimbangan teknis pertanahan terdapat dalam Lampiran II Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

Sedangkan untuk aturan umum mengenai permohonan perubahan penggunaan tanah diatur dalam Lampiran II Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Adapun syarat-syarat terkait perizinan perubahan penggunaan tanah pertanian ke Non pertanian adalah sebagai berikut:

- a) Dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak berlakunya surat keputusan ini, tanah tersebut harus sudah digunakan sesuai dengan maksud permohonannya yaitu untuk rumah tempat tinggal.
- b) Pencatatan izin perubahan penggunaan tanah ke dalam sertifikat hak atas tanah dapat dilaksanakan apabila tanah tersebut sudah digunakan sesuai dengan rencana peruntukan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tertuang dalam rencana penggunaan tanah.
- c) Perubahan penggunaan tanah harus sesuai dengan rencana penggunaan tanah yang di lampirkan dalam permohonan izin perubahan penggunaan tanah yaitu untuk rumah tinggal.
- d) Penggunaan rumah tinggal di lokasi yang dimohon harus memenuhi peraturan teknis tata ruang terbuka.
- e) Koefisien dasar bangunan sebesar 60% untuk rumah tinggal dan 40% untuk ruang terbuka.
- f) Membuat saluran limbah rumah tangga yang disesuaikan dengan kondisi lingkungan.
- g) Melaksanakan ketentuan kegiatan perubahan penggunaan tanah agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan disekitarnya.
- h) Ikut menciptakan suasana lingkungan yang sehat, rapi, aman, sejahtera dan indah (serasi).

Sebelum mengajukan prosedur permohonan izin perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian pemohon harus melengkapi persyaratan sebagai berikut:

1. Surat kuasa jika dikuasakan;
2. Foto copy kartu tanda penduduk;
3. Foto copy nomor pokok wajib pajak;
4. Foto copy akta pendirian dan pengesahan badan hukum;
5. Foto copy izin usaha;
6. Sketsa letak lokasi yang dimohon;
7. Rencana penggunaan tanah yang dimohon;
8. Persetujuan prinsip dari instansi yang berwenang;
9. Bukti kepemilikan tanah;
10. Dokumen penunjang lainnya;

Setelah semua persyaratan lengkap, maka pengajuan prosedur Izin Alih Fungsi Lahan Pertanian adalah sebagai berikut:

1. Pemohon mengajukan permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah setempat lewat Kepala Kantor Pertanahan dengan mengisi formulir permohonan dan pernyataan yang telah disediakan di Kantor Pertanahan.
2. Pada saat pemohon menyerahkan berkas permohonan PTP PGT, maka pemohon sudah membayar biaya administrasi, kemudian petugas mengoreksi berkas.
3. Selambat-lambatnya 6 (enam) hari setelah menerima permohonan dan pemohon telah lunas membayar biaya administrasi maka panitia melakukan sidang dan pemeriksaan tanah yang dimohon ke lapangan.

4. Berdasarkan Berita Acara Sidang Pemeriksaan Panitia Pertimbangan Perubahan Penggunaan Tanah pertanian ke Non Pertanian yang ditentukan Kantor Pertanahan setempat, maka Bupati/Walikota mengeluarkan surat keputusan tentang diterima atau tidaknya permohonan tersebut dan memberikan rekomendasi kepada Kepala Direktorat Agraria yang kewenangannya sesuai dengan luas tanahnya pada Provinsi.
5. Setelah Surat Keputusan diterima oleh Panitia Pertimbangan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian, maka sudah dikirim surat panggilan kepada pemohon, mengenai keputusan atas permohonan izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian.

Kewajiban pemohon adalah memberikan gambaran kondisi tanah pada saat pengajuan permohonan izin perubahannya meliputi:

1. Jenis penggunaan tanah.
2. Kesuburan dan produktivitas tanah.
3. Status penggunaan tanah.
4. Faktor-faktor lingkungan.
5. Rencana tata ruang wilayah maupun rencana pembangunan daerah.
6. Prasarana, sarana dan fasilitas lingkungan di lokasi kegiatan sekitarnya yang akan terkena dampak kegiatan pemohon, dan
7. Faktor-faktor pendukung dan penghambat lainnya.

Dalam rangka dilakukannya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian para pihak yang bersangkutan harus mengajukan permohonannya melalui mekanisme perizinan. Mekanisme tersebut terbagi dalam dua jalur yaitu dapat melalui izin lokasi atau izin perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian. Perbedaan dari dua mekanisme tersebut adalah terletak pada luasnya lahan yang dimohon, apabila luas lahan pertanian yang dimohonkan perubahannya ke non pertanian kurang dari 10.000 m² maka izin yang diperlukan adalah izin perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian, sedangkan apabila lebih dari 10.000 m² maka izin yang diperlukan adalah izin lokasi.

5. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian

Penelitian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian sudah banyak dilakukan sejak tahun 1990-an. Secara garis besar hasilnya sebagai berikut: Witjaksono¹⁰ ada lima faktor sosial yang mempengaruhi alih fungsi lahan, yaitu:

1. Perubahan perilaku
2. Hubungan pemilik dengan lahan
3. Pemecahan lahan
4. Pengambilan keputusan, dan

¹⁰ Witjaksono, R. 1996. Alih Fungsi Lahan: Suatu Tinjauan Sosiologis. Prosiding Lokakarya “Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air”: Dampaknya terhadap Keberlanjutan Swasembada Beras. Hal. 113 -120. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

5. Apresiasi pemerintah terhadap aspirasi masyarakat.

Dua faktor terakhir berhubungan dengan sistem pemerintahan. Dengan asumsi pemerintah sebagai pengayom dan abdi masyarakat, seharusnya dapat bertindak sebagai pengendali terjadinya alih fungsi lahan. Menurut Nasoetion dan Winoto¹¹ proses alih fungsi lahan secara langsung dan tidak langsung ditentukan oleh dua faktor, yaitu: (i) sistem kelembagaan yang dikembangkan oleh masyarakat dan pemerintah, dan (ii) sistem non-kelembagaan yang berkembang secara alamiah dalam masyarakat. Sistem kelembagaan yang dikembangkan oleh masyarakat dan pemerintah antara lain direpresentasikan dalam bentuk terbitnya beberapa peraturan mengenai konversi lahan.

Alih fungsi lahan 59,08 persen ditentukan oleh faktor-faktor yang berkaitan dengan sistem pertanian yang ada seperti halnya perubahan dalam *land tenure system* dan perubahan dalam sistem ekonomi pertanian. Faktor luar sistem pertanian seperti industrialisasi dan faktor-faktor perkotaan lainnya menjelaskan 32,17 persen, dan faktor demografis hanya menjelaskan 8,75 persen. Berdasarkan hal tersebut, maka faktor-faktor yang menentukan konversi lahan dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu faktor ekonomi, faktor sosial, dan peraturan pertanahan yang ada. Secara ekonomi alih fungsi lahan yang dilakukan petani baik melalui transaksi penjualan ke pihak lain ataupun mengganti pada usaha non padi merupakan keputusan yang rasional.

¹¹ Nasoetion, L.I. dan Winoto, J. 1996. Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya terhadap Keberlangsungan Swasembada Pangan. Prosiding Lokak karya "Persaingan Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air : Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Beras. Hal 64-82. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

Sebab dengan keputusan tersebut petani berekspektasi pendapatan totalnya, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang akan meningkat.

Upaya-upaya pengendalian konversi lahan oleh pemerintah terasa memberikan hasil yang diharapkan. Namun penelitian yang dilakukan Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian yang dilakukan Irawan, *et al.*¹² menunjukkan bahwa peraturan yang ada belum cukup efektif untuk mengendalikan konversi lahan pertanian ke penggunaan lain.

Penelitian Syafa'at *et al.*¹³ di Jawa menemukan bahwa alasan utama petani melakukan alih fungsi lahan adalah karena kebutuhan, lahannya berada dalam kawasan industri, serta harga lahan. Pajak lahan yang tinggi cenderung mendorong petani untuk melakukan alih fungsi dan rasio pendapatan non pertanian terhadap pendapatan total yang tinggi cenderung menghambat petani untuk melakukan konversi. Alih fungsi lahan sawah ke pertanian lain dan ke pemukiman dapat terjadi tanpa melalui transaksi. Namun kasus di Jawa menunjukkan bahwa kasus alih fungsi lahan pertanian seperti itu jauh lebih sedikit dibandingkan yang melalui transaksi. Ini menunjukkan bahwa harga lahan sawah sangat mempengaruhi alih fungsi lahan sawah. Hasil temuan Rusastra *et al.*¹⁴ di Kalimantan Selatan, alasan

¹² Irawan, B., Purwoto A., Saleh C., Supriatna A. dan Kirom, N.A. 2000. Pengembangan Model Kelembagaan Reservasi Lahan Pertanian. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

¹³ Syafa'at, N., Saliem, H.P. dan Saktyanu, K.D. 1995. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Konversi Sawah di Tingkat Petani. Prosiding Pengembangan Hasil Penelitian "Profil Kelembagaan Pemanfaatan Sumberdaya Pertanian, dan Prospek Pengembangan Agribisnis di Indonesia. Buku 1: 42 –56. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

¹⁴ Rusastra, I.W. dan Budhi, G.S. 1997. Konversi Lahan Pertanian dan Strategi Antisipatif dalam Penanggulangannya. Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Vol. XVI (4) : 107–113. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian. Bogo

utama petani melakukan alih fungsi lahan adalah karena kebutuhan dan harga lahan yang tinggi, skala usaha yang kurang efisien untuk diusahakan.

Penelitian Syafa'at pada sentra produksi padi utama di Jawa dan Luar Jawa, menunjukkan bahwa selain faktor teknis dan kelembagaan, faktor ekonomi yang menentukan alih fungsi lahan sawah ke pertanian dan non pertanian adalah : (1) nilai kompetitif padi terhadap komoditas lain menurun; (2) respon petani terhadap dinamika pasar, lingkungan, dan daya saing usahatani meningkat.

Penelitian Jamal¹⁵, di Kabupaten Karawang, Jawa Barat, harga jual lahan yang diterima petani dalam proses alih fungsi lahan secara signifikan dipengaruhi oleh status lahan, jumlah tenaga kerja yang terserap di lahan tersebut, jarak dari saluran tersier, jarak dari jalan, dan jarak dari kawasan industri atau pemukiman. Sementara itu produktivitas lahan, jenis irigasi, dan perubahan lain tidak berpengaruh signifikan. Secara makro, untuk wilayah Jawa dapat dilihat adanya hubungan antara rataan luas lahan sawah yang beralihfungsi setiap tahun dengan rataan pertumbuhan PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) adalah jumlah nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dari seluruh kegiatan perekonomian di suatu daerah. Penghitungan PDRB menggunakan dua macam harga yaitu harga berlaku dan harga konstan, khususnya PDRB total dan PDRB transportasi dan komunikasi. Artinya makin tinggi aktivitas ekonomi akan membutuhkan lahan sebagai

¹⁵ Jamal, E. 2001. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembentukan Harga Lahan Sawah pada Proses Alih Fungsi Lahan ke Penggunaan Non Pertanian: Studi Kasus di Beberapa Desa, Kabupaten Karawang, Jawa Barat. *Jurnal Agro Ekonomi*, Vol. 19 (1) : 45-63. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor

input kegiatan produksi yang dilakukan. Keterbatasan lahan di Jawa dan keberadaan lahan sawah yang sebagian besar pada daerah yang mudah diakses, menyebabkan banyak lahan sawah yang digunakan untuk mendukung aktivitas ekonomitersebut.

Namun hubungan konversi lahan sawah dengan PDRB industri dan PDRB perdagangan, hotel dan restoran memperlihatkan perilaku yang berbeda. Perbedaan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. Pada periode krisis ekonomi kegiatan industri di Indonesia mengalami stagnan. Sebaliknya kegiatan perdagangan (khususnya impor) dan pariwisata mengalami peningkatan akibat melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat. Dua kegiatan ini bersama dengan pengeluaran pemerintah dan penjualan asset berupa lahan sawah bagi sebagian masyarakat untuk menghindari tekanan ekonomi saat krisis diperkirakan yang menyebabkan banyaknya lahan yang terkonversi pada saat krisis ekonomi.

Pada dasarnya faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu faktor wilayah dan faktor individu petani.¹⁶

1. Faktor Wilayah Yang Mempengaruhi Alih fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Kudus

¹⁶ Penelitian Joko Sutrisno, Sugihardjodan Umi Barokah' *Pentingnya Pendekatan Sistem Dalam Menganalisis Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Di Kabupaten Kudus Provinsi Jawa Tengah*. ¹Program Studi Agribisnis Fakultas Pertanian dan Peer Group PPKwu LPPM UNS Jl. Ir. Sutami 36 A Surakarta ²Program Studi Penyuluhan dan Komunikasi Pertanian Fakultas Pertanian UNS Jl. Ir. Sutami 36 A Surakarta ³Program Studi Agribisnis Fakultas Pertanian UNS Jl. Ir. Sutami 36 A Surakarta

Bahwa laju pertumbuhan penduduk, PDRB atas dasar harga konstan dan jumlah industri berpengaruh secara signifikan terhadap laju alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian.

2. Faktor Petani Yang Mempengaruhi Alih fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Kudus

Pendapatan usahatani, pendapatan luar usahatani, produktivitas lahan dan harga lahan berpengaruh signifikan terhadap alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian.