

**AKIBAT HUKUM DARI ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN
BERKELANJUTAN TERHADAP PENGUASAAN DAN PEMILIKAN
TANAH PERTANIAN DI KECAMATAN BULELENG,
KABUPATEN BULELENG**

Oleh:

Ni Luh Budhi Arsini¹ dan I Gede Surata²
(budhiarsininiluh@yahoo.com dan gede.surata@unipas.ac.id)

Abstrak: Alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan pangan menuju kedaulatan pangan. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan salah satu produk hukum yang ditujukan untuk menjaga ketersediaan lahan pertanian agar memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Namun pada kenyataannya lahan pertanian yang dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, banyak yang dialih fungsikan menjadi lahan perumahan. Permasalahannya adalah apa faktor-faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Buleleng, apa akibat hukum yang ditimbulkan dari alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Buleleng dan bagaimana upaya dari petani yang ada di Kecamatan Buleleng dalam mengantisipasi alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, bersifat deskriptif. Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen dan wawancara. Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian yang di peroleh yaitu: Faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Buleleng ialah penambahan jumlah penduduk, nilai jual tanah yang tinggi, tidak stabilnya harga hasil pertanian, debit air yang kecil. Akibat hukum dari alih fungsi lahan pertanian ini akan dikenakan sanksi, baik sanksi pidana maupun sanksi denda, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sedangkan upaya dari petani untuk mengantisipasi alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan cara mengadakan pertemuan antar petani dan saling menghimbau kepada antar petani agar selalu menjaga lahan pertaniannya, membuat irigasi air pada sawah yang tadah hujan, serta membangun kerjasama dengan dinas terkait agar tidak terjadi perluasan alih fungsi lahan pertanian.

Kata Kunci : Akibat Hukum, Alih Fungsi, Tanah Pertanian, Petani.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan salah satu negara agraris karena penduduknya sebagian besar bermata pencaharian di bidang pertanian baik sebagai petani

¹ Alumni Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti.

² Dosen Fakultas HUKum Universitas Panji Sakti.

pemilik tanah, petani penggarap tanah maupun sebagai buruh tani. Dengan demikian setiap orang sebagai bagian dari bangsa Indonesia membutuhkan tanah karena tidak ada aktivitas atau kegiatan orang yang tidak membutuhkan tanah (Anshari Siregar. 2005:2).

Tanah bagi kehidupan manusia memiliki arti yang sangat penting, karena sebagian besar dari kehidupannya tergantung pada tanah. Tanah adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia dimuka bumi, sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, social dan ekologis (Bernhard Limbong, 2012: 1).

Dari segi ekonomi telah terjadi perkembangan nilai ekonomi tanah sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pada saat itu tanah hanya dibutuhkan untuk semata-mata pertanian, perkebunan, yang oleh warga masyarakat petani dijadikan sumber mata pencahariannya yang utama. Sejalan dengan perkembangan kebutuhan hidup masyarakat, tanah kemudian mengalami kemajuan nilai yang saat ini sering dikenal dengan tanah sebagai komoditas ekonomi, yaitu tanah dijadikan objek transaksi, baik yang dikehendaki menjadi tempat hunian, maupun menjadi lahan akomodasi pariwisata seperti tempat rekreasi, villa, hotel, sebagai fungsi tanah dari *social asset* menjadi *capital asset*, di samping itu juga bisa digunakan untuk membangun fasilitas-fasilitas seperti swalayan dan yang lain, yang pada dasarnya menjadi status simbol kemajuan masyarakat. Dalam kondisi seperti itu, secara ekonomis tanah telah dijadikan komoditas ekonomi yang dinilai bukan hanya sebagai tanah pertanian akan tetapi telah berkembang menjadi tanah kawasan perumahan, tanah kawasan industri, tanah kawasan penunjang pariwisata, dan tanah kawasan pariwisata.

Sejalan dengan jiwa dari UUPA, terutama dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial", tanah memiliki fungsi sosial, hal ini berarti bahwa tanah yang merupakan permukaan bumi dapat dimiliki oleh orang perorangan akan tetapi dibawah tanah yang disebut dengan perut bumi tetap dikuasai oleh Negara secara tidak langsung, karena didalam

perut bumi itu mengandung kekayaan alam yang dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Keberadaan tanah dalam kehidupan mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu tanah sebagai social asset dan capital asset. Sebagai social asset tanah merupakan sarana pengikat kesatuan social atau sarana interaksi antara manusia satu dengan yang lain, sedangkan capital asset tanah merupakan modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting (Supriadi, 2010: 253).

Wilayah Bali utara hampir seluruhnya ditetapkan sebagai asset dari pemerintah Kabupaten Buleleng. Dengan begitu, Buleleng adalah kabupaten yang terluas wilayahnya di antara kabupaten lain di Bali. Batas pegunungan yang membujur timur-barat sepanjang pertengahan Bali termasuk ke dalam wilayah Buleleng. Buleleng adalah wilayah yang lengkap memiliki gunung, daratan, dan laut utara Pulau Bali. Kendati memiliki wilayah yang terluas di Bali, sebagian wilayah Buleleng adalah daerah kering terutama di daerah pegunungan Buleleng Barat dan Buleleng Timur.

Kabupaten Buleleng merupakan salah satu kabupaten yang memiliki lahan pertanian yang cukup luas. Namun dewasa ini lahan pertanian di Kabupaten Buleleng, khususnya di Kecamatan Buleleng telah mengalami banyak perubahan (alih fungsi lahan) yang ditandai dengan semakin menyempitnya lahan pertanian dan semakin berkembang pesatnya pembangunan perumahan.

Alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan pangan menuju kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya tergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan pertanian subur yang selama ini terjadi kurang diimbangi dengan upaya-upaya secara terpadu dalam pengembangan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan salah satu produk hukum yang ditujukan untuk menjaga ketersediaan lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan

pangan masyarakat. Namun pada kenyataannya lahan pertanian yang dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, banyak yang dialih fungsikan menjadi lahan perumahan, karena itu terdapat kesenjangan antara *das solen* dengan *das sein*.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan pokok dari penelitian ini dapat diformulasikan sebagai berikut:

- a. Apa faktor-faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Buleleng?
- b. Apa akibat hukum yang ditimbulkan dari alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Buleleng?
- c. Bagaimana upaya dari petani yang ada di Kecamatan Buleleng dalam mengantisipasi alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum empiris, penelitian ini berangkat dari adanya kesenjangan antara *das solen* dan *das sein* yaitu kesenjangan antara teori dengan dunia realita, yakni pada normanya lahan pertanian itu dilindungi, landasannya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, namun pada kenyataannya masih banyak masyarakat dipengaruhi oleh para developer, sehingga alih fungsi lahan pertanian tersebut terjadi, maka dari itu peneliti tertarik untuk meneliti hal tersebut.

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif karena dalam penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lainnya dimasyarakat (Bambang Sunggono, 2003: 85), dimana dalam penelitian ini difokuskan untuk menggambarkan suatu keadaan yakni keadaan yang tidak sesuai dalam praktek yang menyangkut pelaksanaan pengalihfungsian lahan pertanian di Kecamatan Buleleng dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

Penelitian ini dilakukan di Wilayah Kecamatan Buleleng, di Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Buleleng, dan di Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, pemilihan lokasi penelitian dilakukan berdasarkan tujuan-tujuan tertentu, dengan menggunakan purposive sampling yang artinya memilih sampel berdasarkan penelitian tertentu karena unsur-unsur atau unit-unit yang dipilih dianggap mewakili populasi (I Gede Surata, 2016-36). Selain itu juga untuk memudahkan dalam proses pencarian data, karena dalam hal ini wilayah Kecamatan Buleleng merupakan wilayah yang mengalami banyak perubahan (alih fungsi lahan) pertanian.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data lapangan dan data kepustakaan. Dari sumber data lapangan diperoleh data primer yang relevan, yaitu menghimpun data langsung dari lokasi penelitian antara lain, wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Buleleng dan/atau staff di bidangnya, dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng dan/atau staff dibidangnya, serta para petani yang ada di beberapa Desa/Kelurahan yang ada alih fungsi lahan pertanian antara lain, Desa Baktiseraga, Desa Jinangdalem, Desa Petandakan, Desa Anturan, Kelurahan Penarukan, dan Kelurahan Banyuning.

Data yang bersumber dari kepustakaan yaitu data yang dicari untuk memperoleh data-data sekunder yang meliputi bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa hasil-hasil penelitian terdahulu, Buku-buku/literatur hukum, dan jurnal-jurnal hukum, dan bahan hukum tersier berupa kamus umum, dan kamus hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2008: 141).

Pengumpulan Data menggunakan teknik studi dokumentasi/studi kepustakaan, yaitu dengan cara dibaca, mengkaji dan mempelajari seperti buku-buku, peraturan perundang-undangan dan sebagainya yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti, dan teknik wawancara bebas terstruktur, yaitu cara wawancara yang disertai dengan daftar pertanyaan yang disusun sebelumnya, serta tidak menutup kemungkinan juga mengajukan pertanyaan-pertanyaan tambahan secara lisan dengan cara bertatap muka langsung dengan informan maupun responden terkait yang ada di Kabupaten Buleleng, untuk memperoleh

keterangan atau informasi sesuai dengan situasi dan kondisi pada saat wawancara, agar mendapatkan data-data yang akurat (NI Nyoman Mariadi dan I Gede Surata, 2018:6).

Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif dan disajikan secara deskriptif analisis. Metode kualitatif yang dimaksud disini adalah meneliti obyek penelitian dalam situasinya yang nyata atau alamiah atau riil (*natural setting*). “Analisis kualitatif diartikan sebagai penelitian yang tidak melakukan perhitungan jumlah (Soejono dan H. Abdurahman, 2003: 26)”. Alur pengolahan data sebagai berikut : data dikumpulkan, kemudian disusun secara sistematis, direduksi, dipaparkan secara sistematis, dan ditarik simpulan sebagai jawaban atas permasalahan (Soerjono Soekanto, 2010:250). Alur pengolahan data seperti ini merupakan alur pengolahan data yang umum dilakukan dalam penelitian kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Faktor-faktor yang Menyebabkan Terjadinya Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kecamatan Buleleng

Kecamatan Buleleng yang menjadi wilayah ibu kota Kabupaten Buleleng merupakan salah satu Kecamatan yang mengalami alih fungsi lahan yang berkembang sangat pesat dengan berdirinya beberapa fasilitas yaitu fasilitas pendidikan, pusat perbelanjaan, industri, maupun perumahan. Pembangunan perumahan-perumahan di Kecamatan Buleleng dalam perolehan tanahnya masih banyak yang berasal dari tanah pertanian. Alih fungsi lahan tersebut sebagian besar untuk kegiatan pembangunan perumahan dan sarana publik. Bahwa lahan pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi adalah sawah, Hal tersebut disebabkan oleh (Winoto J, 2005:105):

- a. Kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga lebih tinggi.
- b. Daerah persawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan.

- c. Akibat pola pembangunan di masa sebelumnya. Infrastruktur wilayah persawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering
- d. Pembangunan prasarana dan sarana pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar.

Bersadarkan keterangan seorang petani yang ada di Desa Anturan faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian bahwa pada dasarnya seorang petani atau pemilik lahan pertanian mengalihkan lahannya karena untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, dan karena hasil jual bidang pertanian yang rendah menyebabkan petani mengalihkan lahan kepada pihak yang memiliki modal tinggi untuk menguasai lahan tersebut.

Menurut keterangan petani Desa Baktiseraga, faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian ialah:

a. Nilai Jual Tanah Tinggi

Nilai jual Tanah merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap alih fungsi lahan. Faktor tersebut membuat petani lebih memilih menjual lahannya dari pada dikelola sebagai tempat bercocok tanam.

b. Debit Air yang menurun

Debit air yang menurun sehingga lahan pertanian terutama dihilir yang sering tidak terdistribusi irigasi air subak.

c. Mahalnya Biaya Penyelenggaraan Pertanian.

Untuk mengolah sawah atau lahan pertanian dari lapisan tanah agar mendapatkan hasil yang optimal tentu saja membutuhkan modal yang tidak sedikit, belum lagi jika barang-barang pertanian tersebut mengalami kenaikan seperti pada saat naik harga bahan bakar minyak, maka harganya bisa melambung menjadi dua kali lipat. Kenaikan harga pupuk, benih pertanian, biaya irigasi, hingga sewa tenaga petani membuat para pemilik sawah mempertimbangkan untuk menjual sawah mereka atau mengalihfungsi lahan menjadi bangunan atau tempat wirausaha.

Peneliti menanyakan hal yang sama kepada Petani Kelurahan Banyuning, ternyata jawabannya sama yaitu:

a. Menjual lahan dengan nilai jual yang tinggi lebih menguntungkan dibandingkan menggarap lahan.

b. Tidak stabilnya harga hasil pertanian.

Selain membutuhkan modal yang lumayan, para petani juga harus siap menerima resiko lain, yakni hasil panen yang tidak baik atau bahkan gagal panen. Dimana harga jual produk pertaniannya menjadi sangat rendah atau malah tidak laku dipasaran. Jika hal itu terjadi maka petani akan menderita kerugian yang tidak sedikit pula. Tantangan lain ialah adanya penurunan harga pertaniannya karena factor-faktor tertentu.

c. Debit air yang kecil

Debit air yang kecil menyebabkan petani kesulitan untuk mengolah lahan, biasanya kami juga mengandalkan air hujan, akan tetapi memang tahun ini hujan tidak tentu dan akhirnya kami memilih untuk menjualnya dan di alihfungsikan untuk permukiman penduduk.

Hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa salah satu faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan ialah Debit air yang mengecil. Peneliti tidak sependapat dengan hal itu, dikarenakan adanya rekayasa atau penyalahgunaan lahan sekitar aliran sungai oleh *developer*/pengembang di hulu sungai yang menyebabkan penurunan debit air, sehingga lahan sawah masyarakat kering, ketika lahan sawah kering dan hasil panen tidak maksimal, hal tersebut menyebabkan masyarakat tertarik untuk menjualnya karena dirasa lebih menguntungkan jika menjualnya kepada *developer*/pengembang dibandingkan dikelola sebagai tempat bercocok tanam.

Sehubungan dengan faktor-faktor terjadinya alih fungsi lahan di atas, faktor-faktor tersebut merupakan salah satu alasan bagi petani untuk melepas lahan garapannya. Dengan pelepasan lahan garapan tentu saja dapat berhubungan erat dengan sistem mata pencaharian dan status pekerjaan antara sebelum melepas lahan dan sesudah melepas lahan garapan, yakni berdasarkan hasil wawancara kepada petani diperoleh 2 (dua) hasil jawaban yakni:

1) Meninggalkan pekerjaan sebagai petani bagi petani yang menjual seluruh lahan garapannya, petani beranggapan bahwa pekerjaan selain bertani lebih

menjanjikan, keuntungan yang lebih cepat dan tinggi dibandingkan keuntungan menggarap lahan.

- 2) Tetap bekerja sebagai petani bagi petani yang tidak menjual seluruh lahannya, beliau beranggapan bahwa setelah menjual lahan untuk alih fungsi tetap bekerja sebagai seorang petani, baik petani penggarap maupun buruh tani. Karena lahan yang di alihfungsikan hanya sebagian maka beliau masih dapat bekerja sebagai petani.

Faktor-faktor terjadinya alih fungsi lahan pertanian merupakan alasan yang digunakan oleh petani untuk melepas lahan garapan, dengan melepas lahan garapan tentu saja dapat merubah sistem mata pencaharian/status pekerjaan petani. Dengan perubahan status pekerjaan yang baru tentu saja dapat mengakibatkan perubahan perolehan pendapatan rumah tangga petani. Dari hasil wawancara kepada petani/responden diperoleh 3 (tiga) jawaban yang berbeda :

- 1) Petani Kelurahan Banyuning menerangkan bahwa pendapatannya naik setelah menjual lahan garapannya, hal itu terjadi karena setelah menjual lahan garapan tersebut mereka menggunakan uang hasil penjualan sebagai modal usaha.
- 2) Petani Desa Baktiseraga menerangkan bahwa setelah menjual lahan garapan, pendapatan mereka mengalami penurunan hal tersebut dikarenakan setelah menjual lahan garapan uang yang mereka peroleh digunakan untuk kebutuhan ekonomi rumah tangga saja.
- 3) Selain mengalami kenaikan dan penurunan, seorang petani Kelurahan Penarukan menerangkan bahwa setelah menjual lahan garapan, pendapatan mereka tetap (tidak naik dan tidak turun), hal tersebut terjadi karena meskipun pendapatan yang besar akan tetapi kebutuhan ekonomi dan konsumsi juga besar.

Kepala Bidang Tanaman Pangan Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Buleleng, menerangkan bahwa faktor-faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian ialah:

- 1) Jumlah penduduk.

Penambahan jumlah penduduk salah satu faktor alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan untuk dijadikan perumahan atau tempat tinggal. Semakin banyak jumlah penduduk maka semakin tinggi juga kebutuhan tempat tinggal.

- 2) Harga lahan yang semakin meningkat menyebabkan petani lain yang disekitarnya juga tertarik untuk menjual lahannya. Pembeli terkadang bukan penduduk asli dari daerah tersebut sehingga akan lebih banyak ditemui lahan guntai.
- 3) Minat generasi muda yang kurang tertarik untuk mengelola lahan pertanian meskipun orang tua memiliki lahan pertanian.

Anggapan masyarakat, khususnya generasi muda mengenai faktor pertanian masih belum populer. Para pemuda khususnya di Kecamatan Buleleng sebagai ibu kotanya Buleleng, misalnya ketika ditanya mengenai cita-cita mereka, maka hampir bisa dipastikan akan menyebutkan berbagai profesi lain selain menjadi petani. Meski tidak sedikit juga masyarakat yang telah menjadi petani sukses, namun profesi petani saat ini memang masih sering dianggap sebagai profesi yang berada pada kelas menengah kebawah, sehingga cenderung dihindari oleh generasi muda. Dan sebagai akibatnya, para orang tua yang mempunyai sawah atau lahan pertanian akan menjual lahannya kepada orang lain. Sedangkan bagi mereka yang mewariskan kepada anaknya yang tidak berminat mengelola sawah, maka besar kemungkinan lahan tersebut akan mengalami alih fungsi.

- 4) Pergantian ke sektor yang dianggap lebih menjanjikan.

Seiring berkembangnya pengetahuan, teknologi serta bertambahnya wawasan para pemilik lahan pertanian, maka tidak sedikit dari para petani yang sengaja mengalihfungsikan lahan pertanian ke sektor usaha lain. Dengan harapan perekonomian dapat semakin meningkat, mereka mulai mendirikan tempat-tempat industri, peternakan, serta tempat usaha lain di atas lahan pertaniannya.

Hal lain juga dinyatakan oleh Kepala Sub Seksi Penata Gunaan Tanah dan Kawasan Tertentu, Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, yang menerangkan

bahwa Kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian di Kabupaten Buleleng khususnya di Kecamatan Buleleng, semakin meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan struktur perekonomian, kemudian 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 spekulan tanah, sehingga harga lahan di sekitarnya meningkat. Selain itu, peningkatan harga lahan selanjutnya dapat merangsang petani lain di sekitarnya untuk menjual lahan. Bahwa pelaku pembelian tanah biasanya bukan hanya penduduk setempat tetapi juga dari penduduk diluar wilayah tanah tersebut, sehingga mengakibatkan terbentuknya lahan-lahan terlantar yang tidak produktif yang secara umum rentan terhadap proses alih fungsi lahan.

2. Akibat Hukum yang ditimbulkan dari Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kecamatan Buleleng

Alih fungsi lahan yang terjadi sebenarnya telah menjadi perhatian pemerintah. Pada tahun 2009, Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5068), berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tersebut di atas, pada huruf (a) menyatakan bahwa lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada huruf (b) menyatakan Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional. Pada huruf (c)

menyatakan negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara, sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Pada huruf (d) menyatakan makin meningkatnya pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi (penurunan), alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan, yang telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan; Maka dari itu Pembaruan agraria terkait dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya perlu adanya perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.

Hak-hak atas tanah merupakan hak kebendaan, yang dapat dialihkan oleh pemiliknya kepada pihak lain. Pengalihan ini dapat dilakukan melalui pemberian, jual beli, hibah, dan lain sebagainya. Namun, berbeda dengan pengalihan hak-hak kebendaan yang lain, pengalihan hak atas tanah harus dilakukan dengan prosedur tertentu, sebagaimana diatur dalam perundang-undangan (Made Ari Putra Sudana dan Ketut Wetan Sastrawan, 2017:2)

Alih fungsi penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadi non pertanian ini, erat kaitannya dengan ketentuan pasal 1 Angka 32 Peraturan Daerah No 9 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Buleleng 2013-2033 yang menyatakan bahwa : “Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Pasal 44 ayat 1 Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyatakan: “Lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang di alihfungsikan.”

Berkaitan dengan pelaksanaan pasal 44 ayat 1 Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tersebut diatas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa ketentuan yang mengatur tentang alih penggunaan tanah dari tanah pertanian menjadi non pertanian di Wilayah Kecamatan Buleleng Khususnya, tidak bisa terlaksana sebagaimana mestinya, dalam arti pelaksanaannya tidak seperti yang maksud,

karena masyarakat masih sering mengabaikan peraturan yang ditetapkan dan prosedur yang ada, di lapangan terkadang masyarakat masih menyepelekan dikarenakan tanah yang dirubah itu tanah mereka jadi mengapa harus dengan prosedur yang berbelit-belit untuk merubah penggunaannya. Padahal menurut keterangan dari Kepala Sub Seksi Penata Gunaan Tanah dan Kawasan Tertentu, Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, dalam wawancara tanggal 04 Februari 2020, menerangkan bahwa Akibat hukum yang timbul dari alih fungsi penggunaan tanah yang masuk dalam kawasan LP2B (Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan) terhadap pemilik dan penguasa lahan tersebut, bisa dikenai sanksi administrasi, sanksi pidana dan denda sesuai dengan UU No 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan LP2B yang menyatakan bahwa:

1. Pasal 72 ayat 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan LP2B

“Orang perorangan yang melakukan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 44 ayat 1 di pidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp, 1000.000.000,- (satu miliar rupiah).”

2. Pasal 73 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan LP2B

“Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).”

Sementara sanksi-sanksi tersebut di atas belum sepenuhnya diterapkan dikarenakan hal-hal sebagai berikut:

1. Kabupaten Buleleng belum memiliki Produk Hukum Daerah, berupa Peraturan Daerah ataupun Peraturan Bupati yang mengatur tentang perencanaan, penetapan dan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Keberadaan Peraturan Daerah/Peraturan Bupati merupakan komitmen Pemerintah Daerah untuk secara serius melakukan

perlindungan terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng keberadaan Peraturan Daerah/Peraturan Bupati memastikan bahwa hasil kerja Tim Penyiapan Data Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) tidak sia-sia, dan menjadi acuan dalam penataan tanah di Kabupaten Buleleng. Sebagaimana ternyata dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyatakan bahwa:

“Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada wilayah kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ditetapkan dengan Peraturan Daerah”

2. Kabupaten Buleleng belum memiliki Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), padahal sebagaimana ternyata dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 menyatakan bahwa “Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Dimana Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada Pasal 20 Ayat (1) menjadi dasar bagi penyusunan peraturan zonasi.
3. Belum ada kejelasan tentang siapa nanti yang akan memberikan sanksi tersebut.

Kepala Kepala Sub Seksi Penata Gunaan Tanah dan Kawasan Tertentu. Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, juga menerangkan bahwa andai kata lahan tersebut memang masuk ke dalam LP2B, dan sudah disarankan agar tidak di alihfungsikan, namun pemilik memaksa membangun, Pemerintah tidak melarang karena itu hak keperdataan seseorang, akan tetapi untuk ijin membangun rumah (IMB), Pemerintah tidak bisa menerbitkan ijin tersebut, karena itu adalah salah satu sanksi administrasi untuk pemilik atau penguasa hak atas tanah yang melanggar dan/atau yang mengalihfungsikan lahan pertaniannya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Tanaman Pangan Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Buleleng, menerangkan bahwa perubahan peruntukan yang tidak sesuai dengan peraturan yang ada, akan merubah segala

pemetaan yang telah ada mengakibatkan dampak yang sangat buruk terhadap kondisi lahan di Kecamatan Buleleng, diantara:

1. Menurunnya produksi pangan nasional.

Akibat lahan pertanian yang semakin sempit, maka hasil produksi juga akan terganggu. Dalam skala besar, stabilitas pangan nasional juga akan sulit tercapai. Mengingat jumlah penduduk yang semakin meningkat tiap tahunnya, sehingga kebutuhan pangan juga bertambah, namun lahan pertanian justru semakin berkurang.

2. Mengancam keseimbangan ekosistem.

Dengan berbagai keanekaragaman populasi di dalamnya, sawah atau lahan-lahan pertanian lainnya merupakan ekosistem alami bagi beberapa binatang. Sehingga jika lahan tersebut mengalami perubahan fungsi, binatang-binatang tersebut akan kehilangan tempat tinggal dan bisa mengganggu ke permukiman warga. Selain itu, adanya lahan pertanian juga membuat air hujan termanfaatkan dengan baik, sehingga mengurangi resiko penyebab banjir saat musim penghujan.

3. Buruh tani kehilangan pekerjaan.

Buruh tani adalah orang-orang yang tidak mempunyai lahan pertanian melainkan menawarkan tenaga mereka untuk mengolah lahan orang lain yang butuh tenaga. Sehingga jika lahan pertanian beralih fungsi dan menjadi semakin sedikit, maka buruh-buruh tani tersebut terancam akan kehilangan mata pencaharian mereka.

4. Harga pangan semakin mahal.

Ketika produksi hasil pertanian semakin menurun tentu saja bahan-bahan pangan di pasaran akan semakin sulit dijumpai. Hal ini tentu saja akan dimanfaatkan sebaik mungkin bagi para produsen maupun pedagang untuk memperoleh keuntungan besar. Maka tidak heran jika kemudian harga-harga pangan tersebut menjadi mahal.

3. Upaya dari Petani yang Ada di Kecamatan Buleleng Dalam Mengantisipasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Lahan pertanian pada hakikatnya merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dengan petani. Ironisnya banyak petani tersiksa karena lahan pertaniannya dipergunakan dan/atau di alihfungsikan untuk kepentingan pembangunan, antara lain pembangunan perumahan, pembangunan industri, dan pembangunan yang menyangkut kepentingan umum lainnya ((I Gede Surata, 2016-91).

Alih fungsi 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. Kebutuhan lahan non pertanian selalu meningkat seiring dengan jumlah penduduk dan sektor perekonomian yang meningkat. Sehingga alih fungsi lahan pertanian sulit dihindari dan hingga titik tertentu dapat mempengaruhi ketahanan pangan nasional (Winoto J, 2005:37). Alih fungsi lahan pertanian dapat mengakibatkan terjadinya perubahan fungsi lahan, akibat dari adanya pengadaan tanah untuk pembangunan, juga akan berdampak pada pertumbuhan permukiman dan industri yang semakin meningkat.

Kecamatan Buleleng merupakan salah satu Kecamatan yang memiliki luas lahan pertanian yang cukup luas, namun dewasa ini hasil panen beberapa tahun terakhir mengalami penurunan, dikarenakan luas lahan pertanian semakin berkurang karena di alihfungsikan. Lemahnya Regulasi Pengendalian alih fungsi lahan, yakni ketidaktegasan peraturan pemerintah maupun pejabat mengenai pengendalian fungsi lahan. Ketidaktegasan tersebut diantaranya meliputi kekuatan hukum, ketegasan, penegak hukum dan sanksi pelanggaran.

Ada juga petani yang mengeluh dengan adanya alih fungsi lahan pertanian ini, namun dalam mengatasi percepatan alih fungsi lahan pertanian, petani Desa Petandakan yang sekaligus menjabat sebagai kelian subak Ketut Kastawan, menerangkan beberapa upaya dalam mengantisipasi alih fungsi lahan pertanian tersebut, diantaranya:

1. Seminggu sekali mengadakan pertemuan antar petani dan selalu menghimbau kepada petani agar selalu menjaga lahan pertaniannya, dan tidak terpengaruh oleh developer yang sering menawarkan harga tinggi.
2. Membuat irigasi air pada sawah yang tadah hujan
3. Memberikan sanksi administrasi kepada petani yang mengalihfungsikan lahan pertaniannya atau yang menjual lahan pertaniannya kepada developer, dalam bentuk tidak dikeluarkannya surat persetujuan dari subak untuk menjual lahan tersebut.
4. Memberikan sanksi denda berupa uang sebesar Rp. 1.000.000,- (Satu juta rupiah) dalam hal ini masih bentuk *pararem*. Meskipun dendanya tergolong kecil, namun bagi petani, denda tersebut membuat petani jera akan mengalihfungsikan lahan pertaniannya.

Petani Kelurahan Penarukan Ketut Agus Sumada juga menerangkan bahwa para petani mempunyai kelompok yang dikenal sebagai sistem organisasi (*subak*), yang bekerja sama dengan pihak Kelurahan untuk mengusulkan bagaimana caranya dari pihak dinas terkait supaya membatasi perluasan alih fungsi lahan tersebut, tujuannya agar lahan pertanian kami bertahan, kami juga selalu bekerja kelompok dengan para petani yang lain di kelurahan penarukan untuk membagi air, agar kebutuhan air di lahan pertanian ini tercukupi, sehingga hasil panen tercukupi dan kami selaku petani tidak akan terpengaruh dengan pengembang/developer yang mencoba menawarkan harga tanah yang tinggi, karena selain kami bisa menikmati hasil panen kami sendiri, kami juga mendapatkan keuntungan yang sangat besar setiap kali panen, dibandingkan dengan menjualnya dengan pengembang/developer.

Kelian subak di Desa Jinengdalem Gede Suparta dan *Kelian Subak* di Desa Anturan Ketut Merta menerangkan hal yang sama bahwa upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi alih fungsi lahan yang terjadi kini ialah dengan selalu mengondisikan atau sering mengadakan *paum* agar petani-petani di Desa Jinengdalem saling mengingatkan agar tidak terpengaruh dengan pengembang untuk membeli lahannya, karena di Desa Jinengdalem debit air tidak terlalu besar, maka dari itu petani berusaha saling berbagi air, agar bisa menghasilkan panen

yang baik untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, dan petani mengusahakan hasil panen untuk memperoleh pendapatan dengan cara menjual hasil panen ke orang lain. Petani juga menerangkan bawasannya petani di Desa Jinengdalem sangat setuju atas kebijakan dari pemerintah, bahwa para petani mengajukan lahan-lahan yang masih produktif untuk ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan, karena di Desa Jinengdalem pertaniannya akan berlanjut secara terus menerus, dan petani juga akan tetap mempertahankan lahannya agar bisa mencukupi pangan untuk kedepannya. Disamping itu adanya kontribusi dari Dinas Pertanian yang menyalurkan pupuk yang baik untuk petani, dan masing-masing petani mendapatkan pupuk dengan porsi/plot yang sama, agar kebutuhan bercocok tanah bisa berjalan dengan baik.

PENUTUP

1. Faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Buleleng ialah penambahan jumlah penduduk, nilai jual tanah yang tinggi, tidak stabilnya harga hasil pertanian, debit air yang kecil, minat generasi muda yang kurang tertarik untuk mengelola lahan pertanian, dan adanya kebijakan pemerintah, dimana Kecamatan Buleleng memiliki presentase terbesar dibandingkan dengan kecamatan yang lainnya, karena memang sebagai ibukota kabupaten kebutuhan fasilitas lain, seperti pemukiman, tempat berusaha bagi warga kota akan sangat membutuhkan lahan, untuk itu salah satunya jalan ialah lahan pertanian.
2. Akibat hukum dari alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan terhadap penguasaan dan pemilikan tanah pertanian di Kecamatan Buleleng, dimana setiap orang yang melanggar dan melakukan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana di maksud dalam pasal 44 Ayat (1), akan dikenakan sanksi pidana penjara dan sanksi denda sebagaimana ternyata dalam Pasal 72-73 Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
Sementara sanksi tersebut di atas belum sepenuhnya diterapkan dikarenakan Kabupaten Buleleng belum memiliki Produk Hukum Daerah, berupa

Peraturan Daerah ataupun Peraturan Bupati yang mengatur tentang perencanaan, penetapan dan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), serta Kabupaten Buleleng belum memiliki Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).

3. Upaya dari petani yang ada di Kecamatan Buleleng dalam mengantisipasi alih fungsi lahan pertanian ialah dengan cara mengadakan pertemuan antar petani dan saling menghimbau kepada antar petani agar selalu menjaga lahan pertaniannya, dan tidak terpengaruh oleh developer yang sering menawarkan harga tinggi, membuat irigasi air pada sawah yang tadah hujan agar disaat musim kemarau tidak mengalami kekeringan, sehingga hasil panen tercukupi dan kami selaku petani tidak akan terpengaruh dengan pengembang/developer yang mencoba menawarkan harga tanah yang tinggi, memberikan sanksi administrasi kepada petani yang mengalihfungsikan lahan pertaniannya atau yang menjual lahan pertaniannya kepada developer, serta membangun kerjasama dengan dinas terkait agar tidak terjadi perluasan alih fungsi lahan pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Anshari Siregar. 2005. *Mempertahankan Hak Atas Tanah*. Medan: Multi Grafik.
- Sunggono. Bambang. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Pt Raja Grafindo Persada.
- Bernhard Limbong. 2012. *Konflik Pertanahan*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Soerjono Soekanto. 2010. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI press.
- Soejono dan Abdurahman H. 2003. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Supriyadi. 2010. *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*. Jakarta: PT. Prestasi Pustakaraya.
- Surata, I Gede. 2016. *Landreform: Reformasi Hukum Agraria Bagi Petani Indonesia*. Malang: Media Nusa Ceartive
- Ari Putra Sudana, Made dan Ketut Wetan Sastrawan. "Proses Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Dan Perlindungan Hukumnya Berdasarkan Putusan Pengadilan Di Pengadilan Negeri Singaraja". *Kertha Widya Jurnal Hukum*. Vol. 5 No. 2 Desember 2017.
- Mariadi, Ni Ny. dan I Gede Surata. "Pelaksanaan Pembagian Tanah Oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng Kepada Masyarakat Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pembagian Tanah

Dan Pemberian Ganti Kerugian Di Kecamatan Dan Kabupaten Buleleng”. *Kertha Widya Jurnal Hukum*. Vol. 6 No. 2 Desember 2018.