

# ALIH FUNGSI LAHAN PERKEBUNAN MENJADI DAERAH PARIWISATA DALAM PERSPEKTIF TATA RUANG

## *THE OVER USE OF PLANTATION LAND DUE TO BECOMING TOURISM AREA IN THE PERSPECTIVE OF SPACE PLANNING*

**Zubaedi**

Kepala Bagin Bagian Hukum Pemkot Mataram -NTB

Email: zubeedsansiro@yahoo.com

Naskah dimuat : 02/01/2014; revisi : 02/02/2014; disetujui : 28/03/2014

### **ABSTRACT**

*Land conversions is to change the function of land use from one into function in accordance with the involved parties interests. The conversions into tourism area means that the change of land use from a farming area to area tourism or business tourism services such as hotels, villas, resorts and tourism business. Each activity in land conversion is always related to the aspect of spatial planning . Spatial is structure and pattern of space. Spatial planning is a system of spatial planning processes, space utilization and management of space utilization. The conversion of land into a tourism area should refer to spatial planning of the area and should not bother the interests of others . The conversion should also refer to the natural environment in order that the balance of ecosystems and sustainable development are maintained.*

*Keywords : Land Function Conversion, Tourism , Spatial*

### **ABSTRAK**

Alih fungsi lahan adalah penggunaan suatu lahan atau memfungsikan suatu lahan menjadi bentuk yang lain dari fungsi sebelumnya sesuai dengan kepentingan para pihak yang terlibat dalam alih fungsi tersebut. Alih fungsi lahan perkebunan menjadi daerah pariwisata adalah memfungsikan suatu area perkebunan menjadi daerah pariwisata atau usaha jasa pariwisata seperti hotel, villa, resort dan usaha pariwisata lainnya. Setiap kegiatan alih fungsi lahan atau pemanfaatan lahan tidak bisa lepas dari aspek tata ruang. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Sedangkan Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Setiap kegiatan alih fungsi lahan menjadi daerah pariwisata harus mengacu pada tata ruang daerah yang bersangkutan serta tidak merugikan kepentingan pihak lain. Dan juga setiap kegiatan alih fungsi lahan harus mengacu pada lingkungan hidup sehingga menjaga keseimbangan ekosistem dan pembangunan berkelanjutan.

*Kata Kunci:( Alih Fungsi Lahan, Pariwisata, Tata Ruang)*

## **PENDAHULUAN**

SEIRING DENGAN TINGGINYA tingkat globalisasi, arus informasi masuk begitu cepat begitu juga dengan arus masuk warga negara asing ke Indonesia. Dari tahun ke tahun tingkat wisatawan asing yang masuk ke negara kita terus bertambah, keban-

yakan tujuan mereka adalah untuk berwisata dan menikmati panorama alam Indonesia yang begitu indah, dari sekian banyak panorama yang indah di Indonesia, Kabupaten Lombok Utara adalah salah satu tujuan wisatawan lokal bahkan mancanegara, beragam wisata alam, wisata

budaya, panorama pantai dan wisata bawah laut yang sangat indah membuat turis dari berbagai negara datang ke Kabupaten Lombok Utara terutama di Gili Trawangan, Gili Meno Dan Gili Air, Desa Malaka dan tempat-tempat wisata lainnya.

Kondisi di atas harus diikuti dengan penyediaan sarana dan prasarana yang memadai sehingga para pengunjung yang datang mendapatkan pelayanan yang bagus dan mereka merasa nyaman untuk datang ke Lombok Utara, untuk itu maka dibangunlah berbagai fasilitas berupa hotel, *vila*, bungalow, restaurant, bar & cafe dan hunian-hunian lain untuk para wisatawan dalam negeri maupun luar negeri

Seiring perkembangan waktu, maka bermunculan hotel-hotel berbintang, *villa*, restaurant, cafe dan infrastruktur penunjang lainnya. Namun hal tersebut belum cukup mampu untuk menampung para wisatawan, sehingga para investor berlomba-lomba untuk mencari lahan perkebunan milik rakyat untuk dijadikan sebagai tempat membangun hotel, *vila* dan restaurant karena prospek kedepannya sangat bagus. Ketersediaan lahan yang kurang menjadi dilema tersendiri, oleh karena itu terpaksa melakukan alih fungsi lahan perkebunan kelapa menjadi daerah pariwisata.

Menurut Yanis Maladi, bahwa:

*“Tanah bagi kehidupan manusia tidak bisa dipisahkan dengan pendayagunaan tanah semata-mata untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi manusia, baik itu untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat materil maupun immateriil. Manusia akan hidup senang serba berkecukupan kalau mereka dapat menggunakan tanah yang dikuasai atau yang dimilikinya secara tepat guna dan berhasil guna sesuai dengan tingkat kemampuan atau pengetahuan para petani. Oleh karenanya, menjaga kesuburan tanah dengan*

*cara konservasi atau pengawetan tanah merupakan adalah salah satu usaha menjaga kelestarian tanah.”<sup>1</sup>*

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa masyarakat akan mendapatkan kebahagiaan dan kesejahteraan manakala dia bisa menggunakan tanah yang dimilikinya secara tepat guna, dalam konteks di Desa Malaka adalah bagaimana masyarakat bisa memberdayakan perkebunan secara efektif, namun untuk bisa mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan tanah yang subur dan produktif. Disinilah peran masyarakat dan pemerintah secara bersama-sama meningkatkan konservasi lahan perkebunan sehingga menjadi produktif dan tepat guna.

Dalam hal pendayagunaan dan pemanfaatan tanah, maka pemerintah mempunyai kedudukan yang sangat vital yaitu mempunyai hak menguasai negara, sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945: *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”*

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), disebutkan bahwa:

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

<sup>1</sup> Yanis Maladi.2011. *Pendaftaran tanah nasional dan kehidupan hukum masyarakat* (perspektif teori-teori sosial). Cetakan kedua. Mahkota Kata:Yogyakarta. hlm. 101-102

- a. Mengatur dan menyelenggarakan perencanaan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Menurut Boedi Harsono, bahwa:

*“Dalam hubungannya dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, negara bertindak dalam kedudukannya sebagai kuasa dan petugas Bangsa Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut, ia merupakan organisasi kekuasaan rakyat tertinggi yang terlibat sebagai petugas bangsa tersebut, bukan hanya penguasa eksekutif dan legislatif saja, tetapi juga penguasa yudikatif.”<sup>2</sup>*

Setiap rencana pembangunan yang membutuhkan lahan harus direncanakan secara akuntabel dan transparan serta dengan hitungan angka kebutuhan lahan dan lokasi yang jelas pada setiap periode perencanaan pembangunan. Pemerintah daerah khususnya kabupaten juga harus mempertimbangkan segala aspek sebelum memberikan izin alih fungsi lahan untuk pembangunan daerah pariwisata.<sup>3</sup>

Maka perlu adanya kesadaran yang tinggi akan pentingnya lahan perkebunan dan peningnya keseimbangan ekosistem

<sup>2</sup> Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia (sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Edisi 2008. Jakarta: Djambatan), hlm.. 232

<sup>3</sup> Aspek hukum penataan ruang, artikel. Moh. Faizi. diakses tanggal 5 juli 2013

demikian keberlangsungan dan keberlanjutan atas ketahanan, kemandirian dan kesejahteraan generasi sekarang dan masa yang akan datang. Berdasarkan pemaparan tersebut, penulis kemudian merasa penting untuk meneliti lebih lanjut tentang esensi pengaturan alih fungsi lahan dalam perspektif tata ruang dan tata guna tanah; bagaimanakah syarat-syarat penetapan mekanisme alih fungsi lahan?; Dan ketiga mengenai faktor-faktor apakah yang mempengaruhi terjadinya alih fungsi lahan dan bagaimana dampaknya di Desa Malaka.

Penelitian ini merupakan penelitian normatif-empiris, yang menggunakan pendekatan-pendekatan antara lain yaitu pendekatan perundang-Undang (*statute approach*), pendekatan onsep (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*)

## PEMBAHASAN

### A. Esensi Kebijakan Hukum Alih Fungsi Lahan

#### 1. Dalam Perspektif Tata Ruang

Peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting dan tidak bisa diabaikan terutama dalam suatu negara hukum. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu unsur dari negara hukum adalah pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan atau yang sering disebut sebagai asas legalitas, asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Asas legalitas ini akan menunjang berlakunya kepastian hukum, sebab kepastian hukum akan terjadi karena suatu peraturan dapat membuat setiap tindakan yang akan dilakukan pemerintah itu dapat diramalkan atau diperkirakan yaitu dengan melihat kepada peraturan-perundang-undangan yang berlaku, maka pa-

da dasarnya lalu akan dapat dilihat atau diharapkan apa yang akan dilakukan oleh aparat pemerintah yang bersangkutan.<sup>4</sup>

Hukum di Indonesia harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD 1945 yakni untuk membangun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan dan kehidupan rakyat. Ketentuan konstitusi tersebut haruslah dijadikan instrument politik pembangunan dan politik hukum penataan kembali politik agraria nasional dalam kerangka reforma agraria dengan menjadikan Pancasila sebagai paradigma politik hukum, sehingga Pancasila dapat berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* dalam konteks kehidupan bernegara<sup>5</sup>

Salah satu instrumen pengendalian pemanfaatan ruang yang populer adalah perizinan. Instrumen perizinan mengendalikan setiap kegiatan pemanfaatan ruang agar sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Dengan demikian untuk mengetahui apakah pemanfaatan ruang telah sesuai dengan peruntukannya dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang. Terkait dengan hal tersebut maka untuk mengetahui apakah dapat diterbitkan izin terhadap usaha alih fungsi lahan perkebunan menjadi daerah wisata pada kawasan lindung maka perlu diuji kesesuaian antara rencana pemanfaatan kawasan lindung dengan peraturan perundang-undangan di bidang penataan ruang, diantaranya adalah UU No.26 Tahun 2007 Tentang Tata Ruang dan Perda RTRW Kabupaten Lombok Utara No.9 Tahun 2011.

<sup>4</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 97.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie dalam Yanis Maladi. 2013. *Reforma agraria berparadigma Pancasila dalam penataan kembali politik agraria nasional*. Yogyakarta. Jurnal berkala fakultas hukum UGM VOL. 25. hlm. 30

Di kabupaten Lombok utara arahan peraturan zonasi ditemukan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah yaitu dalam Perda RTRW Nomor 9 Tahun 2011. Dalam Pasal 36 ayat 1 dan 2 dijelaskan bahwa:

- 1) Ketentuan umum peraturan zonasi sistem kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) huruf a digunakan sebagai pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyusun peraturan zonasi.
- 2) Ketentuan umum peraturan zonasi terdiri atas :
  - a. Ketentuan umum peraturan zonasi untuk sistem perkotaan;
  - b. Ketentuan umum peraturan zonasi Untuk Sistem Jaringan Transportasi Darat;
  - c. Ketentuan umum peraturan zonasi Untuk Sistem Jaringan Transportasi Laut;
  - d. Kawasan sekitar prasarana energi;
  - e. kawasan sekitar prasarana telekomunikasi;
  - f. kawasan sekitar prasarana sumber daya air;
  - g. ketentuan umum peraturan zonasi untuk kawasan lindung;
  - h. ketentuan umum peraturan zonasi untuk kawasan budidaya.

Pembangunan di bidang pariwisata seperti sarana akomodasi pariwisata kini mulai merambah kawasan lindung, salah satunya adalah kawasan Desa Malaka sesuai dengan Pasal 18 ayat (6) Perda RTRW Nomor 9 Tahun 2011, bahwa yang termasuk kawasan lindung dan dilarang untuk melakukan alih fungsi di Desa Malaka terutama wilayah Malimbu dan sekitarnya adalah kawasan rawan bencana alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (6) huruf a Perda RTRW Kabupaten Lombok Utara Nomor 9 Tahun 2011 bahwa: kawasan rawan bencana alam

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Kawasan rawan tanah longsor meliputi Kawasan sekitar Pusuk, Malimbu serta Kerujuk dan sekitarnya;
- b. Kawasan rawan banjir meliputi daerah sepanjang Sungai Penggolong Rempek dan Anyar, Sungai Bentek, dan Menggala;
- c. Kawasan rawan gelombang pasang tersebar di sepanjang pantai di Kabupaten Lombok Utara serta kawasan Tiga Gili;
- d. Kawasan rawan kekeringan meliputi Kecamatan Kayangan, Kecamatan Gangga, Kecamatan Bayan, serta sebagian Kecamatan Tanjung dan Kecamatan Pemenang;
- e. Kawasan rawan bencana alam letusan gunung berapi meliputi wilayah Kecamatan Bayan dan Kecamatan Kayangan; dan
- f. Jalur evakuasi mengikuti jalur jalan yang ada.

## 2. Dalam Perspektif Tata Guna Tanah

Salah satu sasaran yang akan dicapai dari pelaksanaan tata guna tanah adalah terjadinya penatagunaan tanah yang terdapat di perkotaan dan pedesaan sehingga akan muncul suatu konsep penataan tanah yang baik serta serasi dari aspek lingkungan. Konsep yang dimaksud untuk menata penggunaan tanah di perkotaan dan pedesaan ialah Konsolidasi Tanah.

Dalam kaitanya dengan alih fungsi lahan di daerah malaka untuk pariwisata, maka tidak bisa lepas dari tata guna tanah yang merupakan subsistem dari tata ruang daerah, adapun tata guna tanah di desa malaka adalah sinergis dengan Tata Ruang daerah, yaitu menitikberatkan pada kawasan lindung (konservasi) di sekitar kawasan desa malaka sehingga melarang setiap kegiatan pengembangan atau penggu-

naan lahan menjadi daera wisata atau fungsi lain.

Setelah keluar PP No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah maka sudah ada aturan yang bisa dipergunakan sebagai acuan dalam mengatur dan menyelesaikan persoalan penatagunaan tanah di Indonesia. Ada banyak model dalam penatagunaan tanah diantaranya model terbuka dan model zoning.

Adapun model yang digunakan di Lombok Utara adalah model zoning, di mana setiap peruntukan atau penggunaan tanah mempunyai zonasi tersendiri sesuai dengan keadaan dan tekstur tanah tersebut, sebagai contoh adalah zona 100 meter dari bibir pantai tidak boleh didirikan bangunan permanen seperti villa, hotel, restaurant dan sebagainya karena dikhawatirkan akan berbahaya jika terjadi gelombang besar atau badai. Contoh lain adalah didaerah perbukitan desa malaka dilarang juga mendirikan bangunan seperti villa atau hotel, karena daerah tersebut rawan terhadap bencana alam seperti longsor. Oleh karena itu penggunaan tanah termasuk juga alih fungsi lahan menjadi daerah pariwisata harus memperhatikan zoningnya masing-masing sehingga tata guna tanah dan tata guna lahan menjadi sinergis.

## B. Syarat-Syarat Penetapan Mekanisme Alih Fungsi Lahan

### 1. Hakekat Perizinan

Izin merupakan instrument hukum administrasi negara yang paling sering digunakan pemerintah dalam mengendalikan tingkah laku warganya. Izin dipandang dapat mengendalikan setiap usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak pencemaran dan kerusakan lingkungan, hal ini didasarkan pada esensi dari izin itu sendiri yang melarang seseorang atau suatu badan hukum tertentu

melakukan suatu kegiatan dan/atau usaha tanpa mendapatkan persetujuan/perkenan terlebih dahulu dari badan atau pejabat tata usaha negara yang berwenang.<sup>6</sup>

Izin memiliki fungsi yang bersifat preventif karena instrumen izin tersebut tidak bisa dilepaskan dari perintah dan kewajiban yang harus ditaati oleh pemegang izin.<sup>7</sup> Hal tersebut juga berlaku bagi orang atau badan usaha yang akan menyelenggarakan usaha pariwisata atau mendirikan bangunan dan sebagainya.

Pelaksanaan prosedur izin pemanfaatan ruang dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Terpadu dengan mempertimbangkan rekomendasi hasil forum koordinasi BK-PRD. Jadi pasal tersebut melarang adanya alih fungsi lahan perkebunan untuk usaha pariwisata tanpa mendapatkan izin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang, sehingga usaha tersebut baru bisa dilaksanakan apabila telah diperkenankan terlebih dahulu oleh badan atau pejabat yang berwenang.

## 2. Syarat-Syarat Penetapan Perizinan

### a. Syarat yuridis

Adapun persyaratan sesuai dengan Rencana Perbup Lombok Utara adalah syarat administrasi dan syarat teknis. Syarat administrasi bagi pemohon perorangan meliputi:

- a. Identitas pemohon;
- b. Nomor pokok wajib pajak; dan/atau
- c. Sertifikasi keahlian.
- d. Persyaratan administrasi bagi pemohon badan usaha dan koperasi meliputi:
- e. Akte pendirian badan usaha;
- f. Surat izin usaha perdagangan;
- g. Nomor pokok wajib pajak;

- h. Surat keterangan kepemilikan modal atau referensi bank;
- i. Profile perusahaan; dan
- j. Rencana kegiatan usaha jasa yang akan dilakukan.
- k. Persyaratan teknis sebagaimana dimaksud di atas harus dipenuhi oleh pemohon berupa pertimbangan teknis dari:
  - a) Pengelola kawasan atau pada areal yang dimohon; dan
  - b) Satuan kerja perangkat daerah yang membidangi urusan kepariwisataan di daerah.

Berdasarkan persetujuan prinsip sebagaimana dimaksud di atas pemohon wajib:

- a. Membuat peta areal rencana kegiatan usaha yang akan dilakukan dengan skala paling besar 1:5.000 (satu banding lima ribu) dan paling kecil 1:25.000 (satu banding dua puluh lima ribu);
- b. Melakukan pemberian tanda batas pada areal yang dimohon;
- c. Membuat rencana kegiatan pengusahaan pariwisata;
- d. Menyusun dan menyampaikan dokumen upaya pengelolaan lingkungan dan upaya pemantauan lingkungan; dan
- e. Membayar iuran usaha pariwisata alam sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jadi tidak berdasarkan ketentuan di atas, maka setiapalih fungsi lahan untuk usaha pariwisata harus memenuhi syarat-syarat di atas terlebih dahulu, menurut wawancara dengan Kepala Desa Malaka. Ikliluddin mengatakan:

*“Kebanyakan tempat-tempat wisata seperti villa, restaurant, hotel dan sebagainya bermasalah dengan izin mendirikan bangunan, karena dalam*

<sup>6</sup> NM Spelt, dan JBJM Ten Berge, *Op.Cit*, h.2

<sup>7</sup> N.H.T Siahaan, 2009, *Hukum Lingkungan, Pancuran Alam*, Jakarta, h.239.

*Perda RTRW kabupaten lombok utara disebutkan bahwa dilarang mendirikan bangunan dalam jarak 100 meter dari bibir pantai terluar, namun faktanya banyak bangunan yang berdiri di bibir pantai sehingga pembangunannya terpaksa distop oleh Pemda KLU karena bertentangan dengan Perda dan akan mengganggu ekosistem di wilayah pesisir.<sup>8</sup>*

#### b. Syarat Sosiologis

Syarat sosiologis adalah berkaitan dengan lingkungan sosial di mana alih fungsi lahan itu akan dilaksanakan. Karena berdasarkan ketentuan Pasal 6 UUPA bahwa setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Jadi setiap kegiatan yang dilakukan oleh para investor untuk membangun sarana prasarana pariwisata harus juga mendapat izin dari masyarakat sekitar.

Sementara itu, berdasarkan hasil wawancara dengan segenap ketua RT di desa malaka, mereka memberikan tanggapan berbeda-beda terkait pembangunan sarana prasarana pariwisata oleh para investor, ada yang setuju dengan alasan akan meningkatkan lapangan pekerjaan dan pendapatan daerah serta ada yang tidak setuju dengan alasan akan merusak moral generasi muda dengan datangnya para touris dari mancanegara yang membawa budaya barat yang sangat tidak sesuai dengan budaya masyarakat setempat yang mayoritas beragama islam. Kalau dipresentasikan maka 40 % yang setuju dan 60 % yang tidak setuju<sup>9</sup>

## 2. Mekanisme Perizinan Alih Fungsi Lahan

Sehubungan dengan hal tersebut berikut ini akan diuraikan mekanisme perizinan dalam permohonan Izin alih fungsi lahan untuk kegiatan pariwisata yang diatur dalam Rancangan Perbup Tentang Tata Cara Izin Lokasi Di Kabupaten Lombok Utara yang sampe sekarang belum disahkan oleh bupati, terkait dengan hal tersebut peneliti melakukan wawancara dengan salah satu staf bagian hukum pemda Lombok Utara, yaitu Yuli, mekanisme perizinan adalah sebagai berikut:

- a. Permohonan izin usaha penyediaan sarana Pariwisata diajukan oleh pemohon kepada bupati
- b. Bupati sesuai kewenangannya berdasarkan permohonan tersebut melakukan penilaian atas persyaratan yang diajukan. Dalam hal permohonan yang diajukan tidak sesuai dengan persyaratan, bupati sesuai kewenangannya mengembalikan permohonan kepada pemohon.
- c. Dalam hal permohonan sebagaimana dimaksud di atas telah memenuhi persyaratan, bupati sesuai kewenangannya memberikan persetujuan prinsip usaha penyediaan sarana wisata kepada pemohon.
- d. Persetujuan prinsip sebagaimana dimaksud di atas diberikan untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak diterbitkan bupati sesuai kewenangannya.
- e. Permohonan izin perusahaan pariwisata harus dilengkapi dengan persyaratan administrasi dan teknis.

## C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Dan Dampaknya Di Kabupaten Lombok Utara

### 1. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Perkebunan Menjadi Daerah Pariwisata

<sup>8</sup> Wawancara dengan Bapak Iklilidin selaku Kepala Desa Malaka pada tanggal 25 Juli 2013

<sup>9</sup> Wawancara dengan segenap Kepala RT di Malaka. tanggal 30 agustus 2013

Dalam hal terjadinya alih fungsi lahan perkebunan menjadi daerah pariwisata, ada beberapa faktor yang mendorong terjadinya hal tersebut antara lain:<sup>10</sup>

- a. Tingginya peminat terhadap tanah untuk dijadikan daerah pariwisata sehingga masyarakat tergoda untuk menjual tanahnya;
- b. Kebutuhan lahan untuk kegiatan bisnis antara lain pembangunan real estate, kawasan industri, kawasan perdagangan, dan jasa-jasa lainnya yang memerlukan lahan yang luas, sebagian diantaranya berasal dari lahan perkebunan, pertanian;
- c. Degradasi lingkungan, antara lain kemarau panjang yang menimbulkan kekurangan air menimbulkan masalah tersendiri bagi masyarakat;
- d. Otonomi daerah yang mengutamakan pembangunan pada sektor menjanjikan keuntungan jangka pendek lebih tinggi guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang kurang memperhatikan kepentingan jangka panjang dan kepentingan nasional yang sebenarnya penting bagi masyarakat secara keseluruhan.;
- e. Lemahnya sistem perundang-undangan dan penegakan hukum (*Law Enforcement*) dari peraturan-peraturan yang ada.

Untuk mengetahui penyebab alih fungsi lahan, peneliti melakukan wawancara dengan Ikliludin selaku Kepala Desa Malaka. Menurut Ikliludin:

*“Penyebab utama alih fungsi lahan karena masyarakat banyak menjual tanahnya karena tergiur dengan harga yang ditawarkan oleh investor di atas harga pasar, sehingga masyarakat tanpa pikir panjang memutuskan untuk menjual tanahnya, dan juga investor tanpa pikir panjang langsung*

*membeli tanah tersebut dengan alasan strategis untuk usaha pariwisata, tanpa melihat aturan yang ada sehingga sering menimbulkan masalah di kemudian hari.<sup>11</sup> “*

## 2. Dampak Alih Fungsi Lahan

### a. Aspek Yuridis

Berdasarkan ketentuan sanksi dalam Perda RTRW No.9 Tahun 2011. Dalam Pasal 51 dijelaskan bahwa:

Ketentuan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2) huruf d merupakan acuan dalam pengenaan sanksi terhadap:

- 1) pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana struktur ruang dan pola ruang wilayah kabupaten;
- 2) pelanggaran ketentuan arahan peraturan zonasi;
- 3) pemanfaatan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW Kabupaten;
- 4) pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW Kabupaten;
- 5) pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW Kabupaten;
- 6) pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum; dan
- 7) pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar

Dalam Pasal 52 dijelaskan bahwa:

- (1) Setiap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf a, huruf b, huruf d, huruf e, huruf f, dan

<sup>10</sup> (Sumber : Iwan Isa, BPN 2004)

<sup>11</sup> Wawancara dengan Bapak Ikliludin selaku Kepala Desa Malaka, tanggal 25 juli 2013

huruf g, dikenakan sanksi administratif berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Penghentian sementara kegiatan;
- c. Penghentian sementara pelayanan umum;
- d. Penutupan lokasi;
- e. Pencabutan izin;
- f. Pembatalan izin;
- g. Pembongkaran bangunan;
- h. Pemulihan fungsi ruang; dan
- i. Denda administratif.

(2) Setiap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 huruf c, dikenakan sanksi administratif berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pembongkaran bangunan;
- f. pemulihan fungsi ruang; dan
- g. denda administratif

### 3. Aspek Sosial Kemasyarakatan

Adapun dampak alih fungsi lahan menjadi daerah pariwisata di Desa Malaka adalah:

#### 1. Komersialisasi Budaya

Dalam konteks malaka pada khususnya dan lombok utara pada umumnya, banyak para penyedia wisatawan menyuguhkan budaya lokal yang justru menjadi daya tarik para wisatawan sehingga bisa mendatangkan pendapatan bagi daerah, para torist dan masyarakat juga berinteraksi dan bergaul serta bertukar budaya masing-masing.

#### 2. Pergesekan Budaya

Karena pariwisata melibatkan pergerakan individu-individu yang berada di daerah yang berbeda satu dengan yang lainnya, dan menyebabkan terjadinya hubungan sosial antara wisatawan dan masyarakat lokal di mana, hubungan tersebut bersifat sementara (selama individu dalam hal ini wisatawan, tinggal di daerah wisata), maka memunculkan pergesekan budaya yang disebabkan karena perbedaan budaya, suku, gaya hidup, bahasa, keyakinan dan tingkat kesejahteraan antar keduanya.

#### 3. Konflik Penggunaan Lahan

Terutama pada daerah yang memiliki garis pantai dan pulau yang indah, sering terjadi eksploitasi yang berlebihan dalam pemanfaatannya. Konflik yang cenderung muncul berkaitan dengan pengembangan lahan tersebut untuk kepentingan fasilitas pariwisata atau infrastruktur dan kepentingan masyarakat lokal dalam mengelola lahan tersebut untuk pertanian atau lainnya.

Ironinya, masyarakat lokal di daerah wisata tersebut sering kalah dalam mempertahankan lahannya dengan alasan pariwisata menjanjikan peningkatan ekonomi yang lebih besar di daerah tersebut dibanding kepentingan pemanfaatan lainnya. Sebagai contoh bagaimana masyarakat lokal “menderita” akibat pengembangan suatu industri pariwisata terutama didaerah pantai yang sering digunakan sebagai salah satu fasilitas hotel untuk wisatawan sehingga mengurangi area nelayan untuk mencari ikan atau menghalangi akses masyarakat lokal dalam berekreasi. Contoh kasus, di daerah pandanan, Desa Malaka, masyarakat dilarang oleh investor untuk menaruh perahu nelayan. Padahal mereka sudah menaruh kapal perahu mereka disana dari sejak dulu sebelum para investor

datang, karena para investor merasa terganggu, makanya mereka maelarang masyarakat untuk itu menaruh sampan atau kapal perahu disana, tetapi masyarakat tidak terima dan akhirnya bisa diselesaikan dengan jalan musyawarah. Dan akhirnya masyarakat diizinkan menaruh sampan dan kapal perahu nelayan disana.

#### 4. Isu-isu Etika

Selain dampak-dampak di atas, industri pariwisata dapat memicu kondisi yang serius di mana pelanggaran norma-norma budaya dan kriminalitas mulai muncul. Yang paling kontras adalah etika anak muda di desa malaka, dengan kedatangan para touris mancanegara yang notabene sering minuman keras, mereka akhirnya terperangkap juga budaya barat bahkan dari segi berpakaian, penampilan fisik dan sebagainya sudah mengarah ke barat.

Sementara dari hasil wawancara dengan segenap ketua RT di desa malaka, mereka memberikan tanggapan berbeda-beda terkait pembangunan sarana prasarana pariwisata oleh para investor, ada yang setuju dengan alasan akan meningkatkan lapangan pekerjaan dan pendapatan daerah serta ada yang tidak setuju dengan alasan akan merusak moral generasi muda dengan datangnya para touris dari ancanegara yang membawa budaya barat yang sangat tidak sesuai dengan budaya masyarakat setempat yang mayoritas beragama islam. Kalau dipresentasikan maka 40 % yang setuju dan 60 % yang tidak setuju<sup>12</sup>

## KESIMPULAN

Esensi pengaturan alih fungsi lahan dalam perspektif tata ruang adalah bahwa aturan perundang-undangan sangat menentukan terhadap alih fungsi lahan, dengan adanya pengaturan berupa undng-

undang tentang tata ruang dan sebagainya diharapkan supaya alih fungsi lahan untuk pembangunan pariwisata harus berbasis lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat secara merata, alih fungsi lahan untuk pembangunan pariwisata harus mengacu kepada tata ruang yang sudah ditentukan oleh pemerintah, jadi pengaturan tersebut sangat esensial guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan terhadap lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat secara merata

Syarat-syarat penetapan mekanisme alih fungsi lahan atau perizinan untuk pembangunan sarana prasarana pariwisata masih banyak dilanggar atau belum efektif, masih banyak para investor yang melanggar syarat-syarat dan mekanisme perizinan sehingga penegakan hukum belum efektif.

Faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan untuk pembangunan pariwisata di kabupaten lombok utara adalah: Tingginya peminat terhadap tanah untuk dijadikan daerah pariwisata sehingga masyarakat tergoda untuk menjual tanahnya; Kebutuhan lahan untuk kegiatan bisnis antara alain pembangunan real estate, kawasan industri, kawasan perdagangan, dan jasa-jasa lainnya yang memerlukan lahan yang luas, sebagian diantaranya berasal dari lahan perkebunan; Degradasi lingkungan, antara lain kemarau panjang yang menimbulkan kekurangan air menimbulkan masalah tersendiri bagi masyarakat; Otonomi daerah yang mengutamakan pembangunan pada sektor menjanjikan keuntungan jangka pendek lebih tinggi guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang kurang memperhatikan kepentingan jangka panjang dan kepentingan nasional yang sebenarnya penting bagi masyarakat secara keseluruhan.; Lemahnya sistem perundang-undangan dan penegakan hukum (*Law Enforcement*) dari peraturan-peraturan yang ada.

<sup>12</sup> Wawancara dengan segenap RT di Malaka.tanggal 30 agustus 2013

Diharapkan kepada semua pihak yang terlibat dalam kegiatan alih fungsi lahan untuk pembangunan daerah pariwisata supaya memperhatikan esensi hukum yang terkait dengan hal tersebut, semua pihak harus mengacu kepada aturan yang ada sehingga tidak merugikan masyarakat, investor, pemerintah dan yang lebih penting tidak merusak lingkungan hidup;

Pemerintah harus lebih selektif dan memperketat memberikan izin kepada

para investor dalam melakukan alih fungsi lahan untuk pembangunan pariwisata sehingga tidak merugikan masyarakat dan lingkungan hidup;

Pemerintah harus melakukan intensifikasi perkebunan secara efektif sehingga masyarakat tidak mudah tergiur untuk menjual tanah kepada para investor dan juga pemerintah harus membangun pusat ekonomi mikro yang lebih menjamin kesejahteraan masyarakat kecil secara merata.

#### Daftar Pustaka

- AP. Parlindungan. 2008. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- Adrian Sutedi. 2007. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Anonim. 2004. *Pengolahan Data Statistik dengan SPSS 12*. Edisi Pertama. Yogyakarta. Penerbit Andi dan Wahana Komputer. E-Journal Agribisnis dan Agrowisata ISSN: 2301-6523 Vol. 1, No. 1, Juli 2012
- Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*. Jakarta: Djambatan.
- Dinas Kebudayaan Bali. 2000. *Inventori Warisan Budaya Penting dan Mendesak!*. *Media Dialog Kebudayaan*. No. 007/IV/2000.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura (DPTPH) Bali. 2007. *Fenomena dan Strategi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Konversi Lahan Sawah di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara Barat*. <http://pse.litbang.deptan.go.id>. diunduh 25 September 2011.
- Hasni. 2010. *Hukum Penataan Ruang Dan Penatagunaan Tanah*, edisi kedua. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Irwan soerodjo. 2003. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*. Surabaya: Arkola.
- Ilham, N., Syaukat, Y., dan Friyanto, S. 2003. *Perkembangan dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah Serta Dampak Ekonomi*. <http://ejournal.unud.ac.id>. diunduh tanggal 20 Agustus 2011.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2007 *Hak-hak atas tanah*. Jakarta: kencana..

- Kustiawan. 1997. *Pengertian Alih Fungsi Lahan*. <http://repository.ipb.ac.id>. diunduh tanggal 6 Agustus 2011.
- Muchsin dan Imam Koeswahyono. 2008. *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah Dan Penataan Ruang*. Jakarta: Sinar Grafika
- Munir. 2008. *Dampak Alih Fungsi Lahan*. <http://repository.ipb.ac.id>. diunduh tanggal 6 Agustus 2011.
- Mahfud.MD. 2010. *Membangun Politik Hukum menegakkan konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Nyoman Nurjaya. 2008. *Pengelolaan sumber daya alam dalam perspektif antropologi hukum*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Santoso, S. 2004. *Buku Latihan SPSS Statistik Multivariat*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Penerbit PT. Elex Media Komputindo.
- Sinaga. 2006. *Pengertian Alih Fungsi Lahan*. <http://repository.ipb.ac.id>. diunduh tanggal 6 Agustus 2011.
- Utomo, M., Rifai, E. dan Thahir, A. 1992. *Pengertian Alih Fungsi Lahan*. <http://repository.ipb.ac.id>. diunduh tanggal 6 Agustus 2011.
- Wicaksono. 2007. *Penyebab Alih Fungsi Lahan*. <http://repository.usu.ac.id>. diunduh tanggal 20 Agustus 2011.
- Widayat dan Amirullah. 2002. *Riset Bisnis*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.
- Yanis Maladi. 2008. *Pendaftaran Tanah Nasional Dan Kehidupan Hukum Masyarakat Perspektif Teori Teori Sosial*. Yogyakarta: Mahkota Kata.
- Yanis Maladi. 2013. *Reforma Agraria Berparadigma Pancasila Dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*. Jurnal fakultas hukum UGM. VOL 25.
- Yanis Maladi. 2013. *Kajian Hukum Kritis Alih Fungsi Lahan Hutan Berorientasi Kapitalis*. Jurnal Dinamika Hukum Universitas Jenderal Soedirman. Vol. 13.