

ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN MENJADI TANAH NON PERTANIAN

(Studi Komparatif Indonesia dan Amerika Serikat)¹

A. PENDAHULUAN

Sungguh ironis ketika beberapa waktu terakhir ini Pemerintah terus mengeluarkan kebijakan untuk mengimpor beras, dengan alasan stok beras nasional yang sedikit. Pada tahun 2006 misalnya, di awal tahun jumlah impor beras mencapai 0,11 juta ton dan ditambah pada bulan Oktober sebanyak 0,21 juta ton. Ini kemudian diulangi lagi pada awal tahun 2007 yang akhirnya menimbulkan kontroversi. Ironis, mengingat nusantara ini adalah Negara agraris yang subur dan beberapa tahun sebelumnya menikmati swasembada beras.

Stok beras yang terus berkurang tentu mempunyai penyebab. Alasan musim dan serangan hama yang menyebabkan gagal panen, tentu bukan alasan satu-satunya. Begitu juga kelangkaan dan mahalnya harga pupuk yang tidak diimbangi harga beras dan hasil pertanian lainnya yang semakin anjlok. Hal yang justru harus diperhatikan adalah terjadinya penyusutan secara drastis tanah pertanian produktif yang semula menghasilkan bahan-bahan pangan, karena dialihfungsikan menjadi tanah-tanah non pertanian, baik itu untuk pemukiman, kawasan perindustrian, tempat rekreasi, atau pun pemanfaatan non pertanian lainnya. Dampak berkurangnya lahan pertanian akibat konversi ini, disebut sebagai faktor permanen berkurangnya produksi pertanian. Karena menurut Elly Roosita, sekali tanah pertanian berubah fungsi maka mustahil akan kembali menjadi tanah pertanian². Atau setidaknya jika pun kembali menjadi tanah pertanian, maka kemungkinan kualitas

¹ Disusun oleh **Lilis Nur Faizah**, sebagai tugas Mata Kuliah Vak Khusus Hukum Perbandingan Agraria pada FH UGM, 2007, dengan judul yang sama, diajukan kepada Bapak Rafael Edy Bosko.

² Elly Roosita, Akibatnya Konversi Lahan Pertanian, *Kompas*, 19 Desember 2005.

lahannya akan berbeda, yaitu menjadi tidak subur sebelumnya. Dan ini juga mempengaruhi hasil pertaniannya.

Alih fungsi tanah yang semula untuk pertanian menjadi tanah non-pertanian adalah faktor utama dari semakin sedikitnya tanah pertanian. Selain berkurangnya lahan untuk pertanian, dalam arti untuk menghasilkan bahan-bahan pangan dan menyediakan lapangan pekerjaan sebagai fungsi utama dari tanah pertanian tersebut, maka dapat diartikan pula semakin berkurangnya tanah yang subur berakibat pada rusaknya ekosistem, yaitu sebagai penyerap/penampung air hujan, pencegah banjir dan erosi dan pelindung atas lingkungan. Semakin seringnya banjir dan tanah longsor adalah salah satu akibat yang disebabkan semakin bertambahnya tanah kritis, baik itu karena pengalihfungsian tanah pertanian menjadi tanah non pertanian ataupun penatagunaan tanah yang tidak tepat.

Hal ini seharusnya menjadi perhatian bagi semua kalangan, terutama pembuat kebijakan tata guna tanah. Seperti halnya telah disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai peraturan induk dari hukum agraria nasional. Bahwa atas dasar Hak Menguasai Negara maka Pemerintah membuat rencana umum tentang persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam kerangka sosialisme Indonesia dan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat³.

Penulisan ini secara umum membahas pengaturan tentang alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian di Indonesia, untuk selanjutnya pengaturan tentang permasalahan yang sama di Amerika Serikat dijadikan sebagai pembanding.

³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pasal 14 ayat (1).

B. Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian

1. Di Indonesia

Alih Fungsi Tanah Pertanian: Suatu Pendekatan Normatif

Sebagaimana disebut dalam Pendahuluan di atas, UUPA telah memberikan konsep dasar tentang penatagunaan tanah.

“... Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- a. untuk keperluan Negara;*
- b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;*
- c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;*
- d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;*
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan”⁴.*

Rencana umum tersebut selanjutnya dispesifikasi oleh masing-masing pemerintahan daerah berdasar keadaan daerahnya. Dengan ketentuan yang demikian, maka antara daerah yang satu dengan yang lain dapat berbeda-beda pengaturan tata guna tanahnya. Misalnya, antara daerah perindustrian dengan daerah subur yang potensial untuk tanah pertanian, demikian juga antara pedesaan dengan perkotaan.

⁴ *Ibid.*

Selain dipengaruhi oleh keadaan tanah, perubahan penatagunaan tanah juga dipengaruhi oleh banyak faktor lain terutama perkembangan ekonomi dan sosial. Untuk mengontrol perubahan penatagunaan tanah tersebut, salah satunya adalah dengan cara pengaturan tentang fatwa tata guna tanah. Pada masa pemerintahan Orde Lama, hal ini diatur oleh Peraturan Direktur Jenderal Agraria Nomor 2 Tahun 1968 tentang Fatwa Tata Guna Tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1978 tentang Fatwa Tata Guna Tanah. Ditentukan bahwa pada dasarnya perubahan tata guna tanah harus disertai dengan fatwa tata guna tanah yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

Fatwa ini merupakan penilaian teknis objektif dan merupakan salah satu bahan pertimbangan dalam mengusulkan penyelesaian permohonan suatu hak atas tanah dan pemberian izin perubahan penggunaan tanah. Isinya terdiri dari keadaan penggunaan tanahnya, kemampuan tanah, persediaan air, kemungkinan pengaruhnya terhadap daerah sekitarnya, rencana induk dan denah perusahaan, aspek sosial ekonomi penggarapan tanah dan aspek asas-asas tata guna tanah⁵.

Penatagunaan tanah selain dalam kerangka sebesar-besar kemakmuran rakyat, juga harus memperhatikan kewajiban pemeliharaan tanah dalam arti menjaga dan menambah kesuburannya, serta mencegahnya dari kerusakan sebagaimana telah ditentukan oleh UUPA dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Selain itu, jika dikaitkan dengan Undang-Undang Penataan Ruang maka penatagunaan tanah ini merupakan subsistem dari penataan ruang. Dan pada perkembangannya, di era reformasi, pengaturan tentang penatagunaan tanah ini diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 yang diterbitkan pada tanggal 10 Mei 2004.

Akan halnya dengan perubahan penatagunaan tanah, Peraturan Pemerintah tersebut menyebutkan bahwa jika terjadi perubahan rencana tata ruang wilayah maka penggunaan dan

⁵ Abdurrahman, 1983, *Beberapa Aspekta tentang Hukum Agraria*, Alumni, Jakarta, hal. 86.

pemanfaatan tanah didasarkan pada RTRW yang terbaru. Hal ini berarti dimungkinkannya perubahan terhadap penggunaan dan pemanfaatan tanah⁶.

Selanjutnya, ditentukan dalam pasal 6 bahwa penatagunaan tanah meliputi seluruh tanah baik itu tanah yang sudah dihaki perorangan atau oleh Badan Hukum, tanah Negara maupun tanah yang dikuasai masyarakat hukum adat. Sehingga terhadap semua tanah tersebut dilakukan penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap RTRW dengan mempertimbangkan kebijakan penatagunaan tanah, hak-hak pemilik tanah, investasi pembangunan sarana dan prasarana dan evaluasi tanah. Ditentukan bahwa penyesuaian ini harus melibatkan peran serta masyarakat, tetapi ketentuan mengenai peran serta masyarakat ini belum diatur.

Seiring dengan makin pesatnya pembangunan di berbagai sektor, perubahan penatagunaan tanah pun menjadi lebih sering dilakukan, terutama dengan mengikuti perkembangan dan kepentingan usaha. Hal ini bisa dilihat dari semakin banyaknya tanah-tanah pertanian, baik itu di perkotaan, pinggiran kota bahkan di pedesaan yang pada umumnya pertanian merupakan mata pencarian pokok penduduknya, yang beralih fungsi menjadi kawasan perindustrian, tempat rekreasi, pertokoan, *real estate* atau penggunaan selain pertanian lainnya.

Semakin sedikitnya tanah pertanian agaknya mendapat perhatian khusus sehingga kemudian dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 ditentukan bahwa pencegahan konversi lahan pertanian dan kehutanan untuk kegiatan non pertanian dan kehutanan merupakan salah satu langkah pokok untuk terpeliharanya fungsi kawasan konservasi dan kawasan lindung; berkurangnya lahan kritis pertanian dan kehutanan; berkurangnya konflik atas tanah; dan berkembangnya kelembagaan masyarakat yang mampu mengolah lahan secara terpadu.

⁶ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, pasal 16.

Dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian merencanakan ditetapkannya tanah pertanian abadi. Hal ini dikatakan oleh Felix Sitorus⁷:

”Oleh karena itu, sebelum ditetapkan keputusan menyediakan lahan abadi pertanian seluas 15 juta hektar, harus jelas dulu itu untuk siapa, apakah tanah pertanian abadi untuk negara, swasta, atau petani. Selama paradigmanya masih tanah untuk negara dan swasta, konversi lahan masih tetap akan terjadi. Sementara bagi petani, bertani bukan sekadar untuk alasan ekonomi, tetapi bagian dari pandangan hidupnya”.

Tetapi hingga awal tahun 2007, rencana ini belum juga jelas penerapannya. Redistribusi tanah dalam rangka *landreform* memang diagendakan pada awal tahun 2007, namun tidak begitu jelas apakah tanah yang didistribusikan tersebut adalah tanah pertanian yang telah ditetapkan sebagai tanah pertanian abadi—dan karenanya tidak boleh dialihfungsikan oleh penerimanya—atau bukan.

Alih Fungsi Tanah Pertanian: Suatu Pendekatan Praktis

Setelah diinventarisir, setidaknya telah ada sembilan regulasi yang mengendalikan konversi lahan pertanian ke non pertanian⁸. Dalam prakteknya, peraturan-peraturan tersebut rupanya tidak terlalu efektif. Karena menurut Elly Roosita, persoalan ini tidak cukup hanya dihadapi dengan peraturan perundang-undangan. Alasan dilakukannya konversi tidak hanya karena kebutuhan sektor lain akan lahan, tetapi menyangkut kesejahteraan petani, kepentingan keuangan pemerintah daerah, para pengejar rente, serta kebijakan dasar perekonomian yang ingin dibangun⁹.

⁷ Elly Roosita, *Op. Cit.*

⁸ *Ibid.* Ini terhitung hingga akhir tahun 2005, yaitu dalam bentuk Keputusan Presiden, Peraturan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dan Surat Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional. Tetapi sebenarnya banyak Peraturan Daerah yang tidak terlalu mendukung regulasi tersebut, dalam arti kebijakan RTRW masing-masing daerah terkadang “mendorong” dilakukannya konversi, terutama setelah diberikannya kewenangan otonomi daerah.

⁹ *Ibid.*

Data semakin berkurangnya tanah pertanian akibat konversi menguatkan pendapat ini. Badan Pusat Statistik menyimpulkan dalam Neraca Lahan Sawah Nasional pada periode 1981-1999, bahwa tanah pertanian (sawah) mengalami peningkatan seluas 1,6 juta hektar, yakni berupa netto penambahan luas sawah di luar Jawa (2,1 juta hektar) dan pengurangan luas sawah di Jawa (0,5 juta hektar). Tetapi selanjutnya, neraca lahan sawah pada periode 1992 - 2002 menunjukkan pengurangan lahan sawah secara nasional, yaitu 64.444 hektar/tahun¹⁰. Bahkan menurut Bommer Pasaribu, setiap tahun diperkirakan seluas 165 ribu hektar (ha) lahan pertanian beralih fungsi untuk pemukiman, industri maupun pembangunan infrastruktur lainnya. Dan hal itu sama sekali tidak diimbangi pembukaan areal pertanian baru yang hanya sebesar 3.000 ha per tahun¹¹.

Konversi lahan sawah yang terjadi pada periode tersebut secara umum adalah berupa pengalihfungsian menjadi lahan pertanian non sawah atau lahan kering (41,1 %), perumahan (28,9 %), kawasan industri (4,9 %), perkantoran (8,3 %) dan penggunaan lainnya (16,8 %)¹². Terdapat data lain pula yang mengatakan bahwa dalam periode 1983-1993 saja, total konversi lahan pertanian di seluruh Indonesia mencapai 1,28 juta hektar. Proporsi terbesar terjadi di Jawa yang mencapai 79,3% atau 1,002 juta hektar¹³. Spesifik tanah pertanian berupa sawah, pengalihfungsian di Sumatera dan pulau lainnya, sebagian besar (50,6 %) berupa alih fungsi menjadi lahan pertanian non sawah, sedangkan di Jawa sebagian besar (58,3 %) adalah berupa alih fungsi menjadi kawasan pemukiman¹⁴. Dan dalam perkembangannya, konversi lahan pertanian di Jawa ini pun terus meningkat terutama jika volume konversi tanah pertanian ini ditambah dengan lahan perkebunan besar yang dikonversikan untuk permukiman, perindustrian, dan pembangunan infrastruktur lain¹⁵.

¹⁰ Entang Sastraatmadja, Dilema Konversi Lahan, *Pikiran Rakyat*, 19 Agustus 2006.

¹¹ Pertanian Indonesia Diambang Krisis, *Kompas*, 03 Agustus 2006.

¹² Entang Sastraatmadja, *Op. Cit.*

¹³ Adig Suwandi, Penggusuran Lahan Pertanian Produktif, *Republika*, 09 September 2002.

¹⁴ Entang Sastraatmadja, *Op. Cit.*

¹⁵ Adig Suwandi, *Op. Cit.*

Seperti telah disebut di atas, gencarnya pengalihfungsian ini bukan hanya karena peraturan perundang-undangan yang tidak efektif, baik itu dari segi substansi ketentuannya yang tidak jelas dan tegas, maupun penegakannya yang tidak didukung oleh pemerintah sendiri sebagai pejabat yang berwenang memberikan izin pemfungsian suatu lahan. Tetapi juga tidak didukung oleh “tidak menarik”nya sektor pertanian itu sendiri. Langka dan mahal nya pupuk, alat-alat produksi lainnya, tenaga kerja pertanian yang semakin sedikit¹⁶, serta diperkuat dengan harga hasil pertanian yang fluktuatif, bahkan cenderung terus menurun drastis mengakibatkan minat penduduk (atau pun sekedar mempertahankan fungsinya) terhadap sektor pertanian pun menurun.

Menurut pendapat Ir. Rija Sudirja, M.S.¹⁷, alasan petani menjual lahannya antara lain karena: *pertama*, melihat kondisi sawah yang tanahnya tidak bisa diharapkan untuk berproduksi optimal; *kedua*, harga tanah di sekitar lokasi meningkat pesat; *ketiga*, kebutuhan ekonomi yang tidak bisa dihindari, misalnya makan, sekolah, dan lain-lain.

Pengalihfungsian tanah pertanian itu sendiri tidak harus dilakukan dengan menjualnya kepada pihak lain lebih dulu, tetapi juga dapat dilakukan oleh pemilik tanah pertanian itu sendiri. Misalnya di Jawa Barat, sawah dengan sistem irigasi teknis dikeringkan lebih dulu agar terkesan tidak produktif untuk pertanian (seperti tegalan), baru kemudian difungsikan untuk tanah non pertanian¹⁸.

Sayangnya, Pemerintah tidak banyak memberi perhatian pada permasalahan ini, dalam arti tindakan preventif. Pada kasus impor beras misalnya, Pemerintah menanggapi minimnya stok beras dengan suatu kebijakan yang pragmatis dan insidental. Bukan lebih menitikberatkan pada kebijakan subsidi pupuk dan peralatan pertanian lainnya untuk meningkatkan produktivitas pertanian itu

¹⁶ Bomer Pasaribu mengatakan bahwa pada akhir tahun 2006 hampir 80 persen tenaga kerja di sektor pertanian didominasi golongan usia tua sedangkan dari kaum muda hanya 20 persen. Hal ini mengindikasikan di kemudian hari, tenaga kerja pengganti pada sektor pertanian akan jauh berkurang. Pertanian Indonesia Diambang Krisis, *Op. Cit.*

¹⁷ Rija Sudirja, Sulitnya Mempertahankan Areal&Produksi Padi, *Pikiran Rakyat*, 16 April 2007.

¹⁸ Modus operandi ini disimpulkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Institut Pertanian Bogor, di kawasan Pantai Utara Jawa. Lihat, Entang Sastraatmadja, *Op. Cit.* Disebutkan pula bahwa cara ini adalah untuk menyalakan peraturan yang ada yang melarang pengalihfungsian tanah pertanian produktif menjadi tanah non pertanian.

sendiri, atau dengan pemaksimalan sumber-sumber produksi di daerah-daerah yang produktif/subur, atau pendistribusian yang merata antar daerah, atau bahkan dengan infrastruktur pertanian yang tepat, atau kebijakan nasional lainnya yang dilakukan secara internal (bukan melibatkan faktor eksternal dengan mengimpor beras dari luar negeri).

Dalam konteks otonomi daerah dimana kewenangan pertanahan termasuk tentang penatagunaan tanah juga menjadi kewenangan masing-masing daerah yang seharusnya kebijakan mengenai penatagunaan tanah akan benar-benar dapat meliputi kepentingan daerah secara tepat dan menjadi lebih terkontrol, ternyata banyak pula yang kemudian menambah jumlah konversi tanah pertanian. Apalagi jika pemerintah daerah lebih berorientasi pembangunan ekonomi yang menitikberatkan pada usaha-usaha non pertanian¹⁹.

Sehingga komitmen pemerintah dan pemerintah daerah memang sangat penting dalam hal ini. Bukan hanya membuat peraturan yang melarang pengalihfungsian tanah pertanian menjadi non pertanian, tetapi kebijakan antisipatif yang berpihak pada pertanian, dan segala kebijakan yang terkait dengan pertanian, harus mendapat perhatian utama. Contoh, subsidi atau minimal perbaikan manajemen dan distribusi pupuk dan sarana pertanian lainnya, pengendalian harga dan stok beras nasional, pembangunan infrastruktur²⁰ pertanian yang tepat, dan kebijakan lainnya.

Akan halnya dengan tanah pertanian abadi yang direncanakan oleh Pemerintah, haruslah dengan perencanaan dan pengelolaan yang tepat. Jika dikelola oleh Negara (pemerintah), swasta atau pun didistribusikan kepada rakyat, maka pengawasan terhadap pemanfaatan tanah pertanian tersebut harus benar-benar dilakukan secara jelas dan tegas. Sehingga tidak dimungkinkan perubahan fungsi menjadi tanah non pertanian.

¹⁹ Pertanian Indonesia Diambang Krisis, *Op. Cit.*

²⁰ Perlu diperhatikan bahwa pembangunan infrastruktur yang bertujuan untuk berpihak kepada kepentingan (terutama) petani, misalnya pembangunan saluran irigasi dan waduk, adalah sama sekali tidak seharusnya kemudian mengakibatkan pengeliminiran hak-hak sebagian dari mereka.

2. Di Amerika Serikat²¹

Dua permasalahan utama konversi (alih fungsi) tanah pertanian di Amerika Serikat terletak pada permintaan (kebutuhan) dan penawaran (persediaan) pangan di kelak kemudian hari, baik itu di dalam negeri maupun di luar negeri. Juga permasalahan persediaan tanah pertanian itu di masa depan apakah masih tetap untuk memproduksi pangan atau telah beralih fungsi. Kedua permasalahan ini tidaklah statis dan sulit diprediksikan secara tepat.

a. Kebutuhan Pangan

Ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

i. Pertumbuhan jumlah penduduk Amerika Serikat di masa mendatang

Pertumbuhan jumlah penduduk tersebut juga dipengaruhi dengan pertumbuhan penduduk di luar negeri, imigrasi dan faktor lainnya. Perkiraan terjadinya pengurangan pertumbuhan penduduk terutama di Negara-Negara yang dikategorikan miskin atau terbelakang (*the less developed countries/LCD's*), sehingga mencapai tingkat ekuilibrium, bisa juga mempengaruhi kebutuhan akan pangan di masa datang.

Jika kebutuhan pangan hanya diperhitungkan berdasar jumlah konsumen, maka kebutuhan dalam negeri AS di tahun 2000 meningkat 20% hingga 21,5% dari kebutuhan pangan sekarang (1986) dan 25 % lebih tinggi pada tahun 2020. Sedangkan kebutuhan pangan dunia adalah 25% pada tahun 2000 dan 60% lebih tinggi pada tahun 2020.

²¹ Penulisan ini mengacu pada dua sumber yaitu William L. Church, 1986, "Farmland Conversion: the View from 1986", dalam Simposium "Stewardship of Land and Natural Resources", University of Illinois Law Review. Dan Luther Tweeten, 1998, *Food Security and Farmland Preservation*, Ohio State University.

ii. Standar nutrisi, dan produksi dunia dan impor yang diperkirakan.

Perubahan standar nutrisi yang salah satunya dipengaruhi oleh perubahan pola hidup sulit pula untuk diprediksikan. Hal ini terkait dengan pola hidup sehat, misalnya dengan mengatur pola makan (diet) terhadap produk daging dan produk karbohidrat, dapat mempengaruhi tingkat kebutuhan akan pangan di masa mendatang.

Demikian juga perkiraan terjadinya perbaikan standar nutrisi di *LCD's* yang mungkin bisa mencapai 75% pada tahun 2000, sehingga keuntungan ekonomis yang akan didapatkan dari pertumbuhan tersebut adalah 10% pada tahun 2000 dan 25% di tahun 2020. Jika standar nutrisi ini digabungkan dengan pertumbuhan penduduk maka kebutuhan pangan di AS akan bertambah 18% di tahun 2000 dan 38% di tahun 2020.

iii. Produksi Pangan Dunia dan Impor

Produksi pangan dunia adalah bagian penting yang harus diantisipasi AS. Pertambahan produksi ini pada masing-masing Negara tidak menentu, ada yang tidak bertambah, tetapi di Negara-Negara yang menerapkan Revolusi Hijau bertambah dengan pesat. Pertambahan ini juga bisa menurun akibat jumlah air dan lahan untuk bercocok tanam yang terbatas. Juga pengurangan keuntungan marginal produktivitas yang diperoleh dari penggunaan bahan-bahan kimia akibat peningkatan penggunaan bahan-bahan kimia tersebut. Tetapi produktivitas ini bisa meningkat jika kebutuhan juga bertambah terutama jika harga pangan meningkat.

b. Persediaan Tanah Pertanian

Dua hal penting dalam hal ini adalah menyangkut produktivitas pertanian, dan konversi tanah pertanian. Produktivitas pertanian sulit diprediksikan karena adanya faktor-faktor tidak tetap.

Tetapi jika diambil perkiraan 0,5% per tahunnya, maka tanah pertanian baru-yang dibutuhkan berkurang sekitar 60 juta *acre* di tahun 2000 dan 100 juta *acre* pada tahun 2020.

Penggunaan tanah untuk produksi energi, erosi tanah, pengurangan saluran irigasi dan persediaan air adalah permasalahan utama yang menyebabkan berkurangnya tanah pertanian. Akibatnya, diperkirakan sekitar 25 juta *acre* tanah pertanian akan habis pada tahun 2000 dan lebih dari 60 juta *acre* pada tahun 2020. Tetapi jika konversi diminimalisir hingga titik nol maka lebih dari seratus juta *acre* bisa diselamatkan dan diproduktifkan pada tahun 2000 dan bertambah sekitar 30 juta *acre* pada tahun 2020.

Alih Fungsi Tanah Pertanian di Amerika Serikat

Seluruh Negara Bagian dan beberapa yurisdiksi daerah di AS telah menerapkan legislasi tentang pemeliharaan tanah pertanian yang membatasi dilakukannya konversi tanah pertanian. Biasanya ini terdiri dari satu atau dua unsur dasar yaitu *positive financial incentives* (meliputi program pembelian dan pajak istimewa) dan pembatasan *negative police power*. Yang pertama—meskipun sangat mahal, tetapi jauh lebih populer di kalangan petani.

1. Program Pembelian Tanah

Pemerintah membeli tanah, baik itu melalui pasar terbuka maupun penerapan *eminent domain* (kewenangan pengambilalihan hak atas tanah). Pemerintah AS memiliki tanah sekitar 900 juta *acre* (40% dari seluruh wilayah daratan Negara), yang terdiri dari sebagian kecil tanah pertanian, dan sebagian besar padang rumput dan kawasan hutan, serta kawasan terbuka lainnya.

PDR (*Purchase of Development Rights*) Program adalah salah satu program pembelian pemerintah hanya atas hak pembangunan terhadap pemilikan tanah pertanian. Negara Bagian membayar pemiliknya berdasar perbedaan antara nilai pasar dan nilai pertanian dari tanah tersebut.

Kemudian menerima pembatasan sesuai dengan tanah tersebut yang melarang aktivitas yang merugikan terhadap penggunaan tanah pertanian. Pemilik tanah mempertahankan semua hak atas miliknya itu beserta pemeliharannya untuk tujuan pertanian, termasuk keuntungan (dan risiko) dari pemilikan bebas tersebut.

Keuntungan dari program ini adalah pembayarannya dilakukan secara terbuka dan langsung. Pemeliharaan tanah pertanian bersifat tetap. Tetapi karena merupakan pembelian seperti pada umumnya (jual beli biasa—*pen.*) maka biaya yang harus dikeluarkan pemerintah sangatlah mahal.

2. Program Perlindungan Penggunaan Tanah Pertanian

Misalnya jika petani tidak dapat meneruskan usaha pertaniannya dan bermaksud menjualnya maka Pemerintah akan membantu pemeliharaan pertanian tersebut. Sehingga tidak terjadi penjualan tanah pertanian yang membuka kemungkinan alih fungsi menjadi tanah non pertanian.

3. Program Pengurangan Pajak

Pajak properti biasanya sekitar satu persen (1%) dari nilai properti tersebut, paling banyak adalah empat persen (4%). Pengurangannya bisa hingga $\frac{3}{4}$ % dari nilai pemilikan itu. Program ini dinilai dapat mengurangi laju konversi tanah pertanian, tetapi tidak dapat menghentikannya. Bahkan kadang justru dapat meningkatkan pengalihfungsian tanah pertanian karena ulah para spekulator.

Berbeda dengan program pembelian, program pengurangan pajak ini tidak bisa mengontrol konversi langsung, karena tergantung pada pilihan atau kesadaran pemilik tanah tersebut. Permasalahan utama program ini terletak pada berakhirnya jangka waktu perjanjian dimana pemilik tanah tersebut dapat mengkonversikannya jika perjanjian tidak diperpanjang lagi, biasanya selama 20 tahun. Ini mengakibatkan besarnya pengeluaran yang harus dianggarkan oleh pemerintah (atau pengurangan pendapatan dari pajak).

4. Program Pembuatan Regulasi

Pemerintah memberi kompensasi pada petani yang tanahnya ditentukan sebagai zona pertanian, tetapi kompensasi itu hanya dengan memberikan hak pembangunan ekstra di daerah lain. Program ini disebut *TDR (transfer of development rights)* Program. Untuk lebih efektifnya, regulasi penzanaan ini biasanya diatur oleh Pemerintah Daerah.

Perkembangannya, hingga tahun 1997, dari ke empat kebijakan pemeliharaan tanah pertanian di atas, yang lebih sering digunakan adalah program pembelian tanah pertanian atau *PDR's Program*. Program ini juga mengalami perkembangan dimana pembayaran bisa dilakukan oleh unsur masyarakat atau pun pribadi kepada pemilik tanah pertanian. Harga yang dibayarkan adalah selisih antara nilai tanah untuk pembangunan (selain untuk pertanian) dengan nilai tanah untuk pertanian. Nilai ini ditetapkan oleh masyarakat yaitu keuntungan dari ketahanan pangan dan pemeliharaan kawasan pedesaan, bukan oleh pemilik tanah pertanian.

Sedangkan penzanaan suatu kawasan sebagai tanah pertanian (*TDR's Program*) menciptakan tanah pertanian abadi, yang karenanya tidak dimungkinkan atau dilarang keras terjadinya pengalihfungsian menjadi tanah non pertanian. Di Negara ini juga telah didapatkan hasil penelitian mengenai kelompok tanah yang mampu didayagunakan sebagai tanah olah pertanian, yaitu tanah kelas I hingga tanah kelas IV. Dan kelompok tanah yang tidak dapat difungsikan sebagai tanah pertanian yaitu tanah kelas V hingga kelas VIII²². Dengan penetapan tanah dalam suatu klasifikasi ini menjadikan pengalihfungsian juga tidak dimungkinkan. Selain itu, pemerintah juga memperbaiki harga komoditas pertanian dan memperbaiki kebijakan-kebijakan pertanian atau pun yang terkait dengannya.

²² G. Kartasapoetra, dkk., 1991, *Hukum Tanah: Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 28-33.

Analisis Komparatif Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian (Indonesia dan Amerika Serikat)

Dari uraian yang hanya secara garis besar dan terlalu singkat di atas, terlihat bahwa upaya pencegahan dilakukannya konversi tanah pertanian di Amerika Serikat jauh lebih jelas dan riil. Hal itu dengan dilakukannya upaya pencegahan yang benar-benar preventif dalam ke empat program tersebut. Regulasi yang secara ketat membatasi konversi tanah pertanian dalam bentuk penzonaan wilayah, dan kemudian disertai konsekuensi pengurangan pajak dan pembelian (PDR) yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat umum, memperlihatkan upaya yang nyata dalam mencegah semakin berkurangnya tanah pertanian tersebut.

Sedangkan pengaturan di Indonesia terkesan hanya dalam tataran normatif dan prosedural saja. Karena dalam realitasnya pengalihfungsian tanah pertanian menjadi tanah non pertanian semakin sering terjadi. Tidak jelas ketentuan mengenai sanksi apabila peraturan tersebut dilanggar, apalagi mengenai insentif yang diberikan untuk memotivasi dipertahankannya tanah pertanian. Orientasi pembangunan yang mengarah pada industrialisasi semakin meningkatkan jumlah pengalihfungsian tanah tersebut.

Rencana penetapan tanah pertanian abadi—sedikit ada kesamaan dengan penzonaan di AS—penting untuk tidak sekedar niat atau itikad baik tetapi tindak lanjutnya segera diterapkan. Akan halnya dengan penetapan suatu kawasan dalam kelompok tanah yang potensial untuk difungsikan sebagai tanah pertanian atau non pertanian, belum dimiliki oleh Indonesia.

Hal ini menjadi sangat ironis karena Indonesia adalah Negara agraris yang sangat subur, dan mengingat bahwa pada tahun-tahun terakhir ini Indonesia mengalami kekurangan persediaan pangan (baik itu beras maupun hasil pertanian lainnya). Terlebih lagi dengan semakin seringnya

bencana banjir dan tanah longsor yang mengindikasikan semakin kritisnya lahan yang ada dan semakin berkurangnya daya dukung lahan tersebut.

C. PENUTUP

Menjadi penting untuk tidak sekedar membuat peraturan-peraturan yang penegakannya harus didukung oleh seluruh kalangan terutama dari pemerintah sendiri sebagai pembuat kebijakan, pemberi izin, sekaligus pelaksana dari penatagunaan tanah. Pengaturan oleh pemerintah daerah seharusnya menjadi lebih efektif dan diharapkan dapat menjadikan penatagunaan tanah tersebut benar-benar tepat. Bukan justru menjadikan penatagunaan tanah yang mengeksploitasi sumber daya alam demi kepentingan ekonomi semata yang pragmatis.

Indonesia—dalam hal ini—harus belajar dari Amerika Serikat yang *notabene* bukanlah Negara agraris, tetapi memberikan apresiasi dan perlindungan hukum yang cukup baik terhadap petani. Meskipun tentu saja hal itu memang demi kepentingan nasional, yaitu ketahanan pangan dan terciptanya kesejahteraan sosial pada umumnya.

* * *

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1983, *Beberapa Aspekta tentang Hukum Agraria*, Alumni, Jakarta.
- Church, William L., 1986, “*Farmland Conversion: the View from 1986*”, dalam *Simposium “Stewardship of Land and Natural Resources”*, University of Illinois Law Review.
- Kartasapoetra, G., dkk., 1991, *Hukum Tanah: Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Pertanian Indonesia Diambang Krisis, *Kompas*, 03 Agustus 2006.
- Roosita, Elly, Akutnya Konversi Lahan Pertanian, *Kompas*, 19 Desember 2005.
- Sastraatmadja, Entang, Dilema Konversi Lahan, *Pikiran Rakyat*, 19 Agustus 2006.
- Sudirja, Rija, Sulitnya Mempertahankan Areal&Produksi Padi, *Pikiran Rakyat*, 16 April 2007.
- Suwandi, Adig, Pengusuran Lahan Pertanian Produktif, *Republika*, 09 September 2002.
- Tweeten, Luther, 1998, *Food Security and Farmland Preservation*, Ohio State University.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.