



PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN (ALIH FUNGSI TANAH) DI KABUPATEN WONOGIRI (STUDI DI KECAMATAN SELOGIRI, KABUPATEN WONOGIRI)

Asrie Fajarrani Hadipitoyo, Ana Silviana*, Sri Sudaryatmi

Hukum Perdata Agraria

Abstract

The increasing population and the increasing activity of the population will result in increased demand resulted in a change of land use from agricultural land to non-agricultural. Selogiri districts, is one example of the agricultural area in accordance with Regulation of Wonogiri Number 9 Year 2011 on Spatial Planning Wonogiri's Years 2011-2031, but more land is converted to non-agricultural use.

The results showed many irregularities that occurred during the licensing process conversion of agricultural land into non-agricultural in Wonogiri. The deviation permits decision includes refusal of land use change only verbally, the licensing process takes a long time, there is an extra cost and there are no provisions beyond strict sanctions against the violation of land-use change permit. Therefore, changes in agricultural land use impacts are far more negative than positive impacts resulting in damage to the environment and people's mindsets changed from productive to consumptive. There are some efforts to control land use changes made by the government, such as creating and disseminating new regulations, tighten the licensing process and improve the performance of village officials..

Keywords: Changes in Land Use, Land Farming



I. Pendahuluan

Bentuk penggunaan tanah suatu wilayah terkait dengan pertumbuhan penduduk dan aktivitasnya. Semakin meningkatnya jumlah penduduk dan semakin intensifnya aktivitas penduduk di suatu tempat akan berdampak pada makin meningkatnya kebutuhan tanah¹ yang mengakibatkan terjadinya perubahan penggunaan tanah.

Kecamatan Selogiri yang terletak di Kabupaten Wonogiri merupakan salah satu contoh kawasan pertanian yang mengalami masalah mengenai perubahan penggunaan tanah terutama dari tanah pertanian menjadi non pertanian. Sesuai dengan PERDA Kabupaten Wonogiri No. 9 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Wonogiri Tahun 2011-2031 Pasal 29 ayat (3) yang berisi mengenai kawasan peruntukan pertanian khususnya lahan basah di Kabupaten Wonogiri disebutkanseluas kurang lebih 21.661 hektar.

Kecamatan Selogiri merupakan salah satu daerah yang termasuk dalam kawasan peruntukan pertanian tersebut. Tanah tersebut merupakan bagian dari Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Menurut Pasal 1 angka (3) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dimaksud dengan

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yaitu:

“Bidang tanah pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.”

Namun pada kenyataannya banyak ditemukan permohonan perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi non pertanian yang diajukan terhadap tanah di Kecamatan Selogiri tersebut. Hal ini terjadi karena selain memiliki area persawahan yang lestari, Kecamatan Selogiri terletak di jalan utama menuju kabupaten lain sehingga tanah di daerah tersebut sangat strategis untuk digunakan sebagai tempat perdagangan, perindustrian maupun perumahan. Permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian terhadap daerah tersebut beberapa ada yang ditolak tegas, namun ada pula yang dikabulkan. Bila permohonan tersebut makin banyak yang dikabulkan maka akan mempengaruhi masyarakat serta lingkungan.

II. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka selanjutnya akan dibahas tiga permasalahan pokok, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana proses perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian di

¹Maria. S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2009), hlm. 228.

Kecamatan Selogiri,
Kabupaten Wonogiri?

2. Bagaimana dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kecamatan Selogiri, Kabupaten Wonogiri?
3. Apakah upaya Pemerintah untuk mengendalikan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kecamatan Selogiri, Kabupaten Wonogiri?

III. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis empiris karena meneliti berbagai peraturan perundangan mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian khususnya peraturan yang berkaitan mengenai proses pelaksanaannya di Kabupaten Wonogiri. Kemudian dilanjutkan dengan meneliti fakta yang ada di masyarakat Kabupaten Wonogiri.

Spesifikasi dalam penelitian ini bersifat *deskriptif analitis* karena memberikan gambaran yang dipandang erat hubungannya dengan gejala yang diteliti.² Data yang dikumpulkan meliputi data primer melalui wawancara bebas terpimpin dan data sekunder melalui studi kepustakaan. Metode penentuan

sampelnya didasarkan pada metode *non random sampling* dengan teknik *purposive sampling* yaitu teknik pengambilan sampel dengan cara memilih subyek yang benar-benar memiliki karakteristik yang sesuai dengan tujuan penelitian.³ Sampel dalam penelitian ini adalah masyarakat Desa Gemantar, Desa Nambangan dan Kelurahan Kaliancar, Kecamatan Selogiri serta narasumber dari Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri dan pegawai Notaris-PPAT. Kemudian data dianalisis dengan metode analisis kualitatif yaitu menganalisis data secara interpretative menggunakan teori atau hukum positif kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.

IV. Hasil dan Pembahasan

1. Pelaksanaan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian di Kabupaten Wonogiri

Secara umum proses perizinan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian diawali dengan pengajuan permohonan untuk Pertimbangan Teknis Pertanahan. Pertimbangan tersebut penting karena memuat ketentuan dan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah. Tata laksana penerbitan pertimbangan teknis pertanahan terdapat dalam Lampiran II Peraturan Kepala

² J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, (Jakarta: RinekaCipta, 2003), hlm. 14.

³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta :Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 53.



Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

Sedangkan untuk aturan umum mengenai permohonan perubahan penggunaan tanah diatur dalam Lampiran II Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

Dari studi pustaka tersebut maka penulis membandingkan dengan melihat fakta yang terjadi di Kabupaten Wonogiri dan ternyata ditemukan beberapa penyimpangan dari peraturan yang ada. Penyimpangan tersebut antara lain:

- a. Penolakan permohonan perubahan penggunaan tanah hanya secara lisan.⁴ Penolakan ini diberikan oleh Kepala Sub. Seksi Penatagunaan Tanah setelah dilakukan pengecekan terhadap status tanah yang dimohonkan. Manfaat yang didapat adalah mencegah agar pemohon tidak menghabiskan waktu serta biaya yang sia-sia untuk mengajukan izin

perubahan penggunaan tanah dan ternyata hasilnya adalah ditolak. Dengan berkonsultasi di awal dengan Kepala Sub Seksi Penatagunaan Tanah maka pemohon dapat mengetahui lebih dini apabila tanah yang dia ajukan ternyata tidak akan mendapat izin perubahan penggunaan. Namun dampak negatifnya adalah tidak adanya kekuatan hukum bagi keputusan penolakan tersebut, sehingga apabila pemohon merasa dirugikan atas keputusan penolakan tersebut maka dia tidak dapat menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena tidak adanya Surat Keputusan yang dapat menjadi obyek gugatan. Selain itu juga dapat merugikan Pemerintah Daerah apabila pemohon tetap merubah fungsi dari tanah yang diajukan walaupun tidak mendapatkan izin, hal ini bisa terjadi sebab pemohon merasa tidak ada keputusan penolakan yang resmi dari Kantor Pertanahan.

- b. Dalam Perkaban Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar

⁴ Prihastono, *Wawancara Pribadi*, Kepala Sub. Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri, (11 Maret 2013).



Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan pada Lampiran II diatur bahwa jangka waktu pelayanan pertimbangan teknis pertanahan adalah 14 (empat belas) hari. Namun pada prakteknya pertimbangan teknis ini dapat mencapai 1 hingga 2 bulan.⁵ Hal ini terjadi karena dalam proses rapat pertimbangan ini melibatkan berbagai dinas yang terkait sehingga akan membutuhkan waktu untuk menyusun jadwal Rapat Koordinasi dan mendapatkan tandatangan dari Kepala Dinas yang bersangkutan.

- c. Perhitungan mengenai biaya yang diperlukan untuk perubahan penggunaan tanah telah jelas sesuai dengan PP Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional, yaitu pada Pasal 14 ayat (3). Namun pada kenyataannya, akan muncul biaya tambahan

yang sifatnya sukarela. Biaya itu misalnya untuk pengganti uang bensin bagi petugas yang mengecek tanah yang dimohonkan atau biaya selama proses Rapat Panitia Pertimbangan Teknis yang dapat berbulan-bulan, yang terkadang membutuhkan biaya tambahan untuk mempercepat penandatanganan oleh dinas-dinas yang terkait.

- d. Masih ditemukan bangunan yang berdiri tanpa ada izin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Wonogiri dan yang bertentangan dengan RTRW. Dalam hal ini Kantor Pertanahan hanya dapat menghimbau kepada pihak tersebut untuk mengurus izin perubahan penggunaan tanah pertanian karena belum ada peraturan yang dengan tegas mengatur mengenai siapa yang berwenang memberi sanksi.⁶ Hal ini terjadi karena dalam

⁵ Tulardi, *Wawancara Pribadi*, Pegawai Notaris-PPAT Kabupaten Wonogiri, (13 Maret 2013).

⁶ Prihastono, *Wawancara Pribadi*, Kepala Sub. Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri, (11 Maret 2013).

Perda Kabupaten Wonogiri Nomor 9 Tahun 2011 pada Pasal 79 hanya disebutkan mengenai Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang diberikan kewenangan untuk melakukan Penyidikan terhadap pelanggaran terhadap RTRW Kabupaten Wonogiri tanpa ada penunjukkan secara khusus terhadap pejabat mana yang berwenang.

2. Dampak dari Pelaksanaan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian

a. Dampak Positif

Tanah dengan status sawah tadah hujan atau tegalan dapat diajukan izin perubahan penggunaan tanah, dengan beragam tujuan dan dampak yang positif seperti:

- 1) Pembangunan bidang usaha mandiri seperti ruko, toko dan warung yang akan meningkatkan pendapatan seseorang dari yang biasanya berpenghasilan bergantung dengan musim tanam-panen menjadi

berpenghasilan yang tetap karena membuka warung.

- 2) Perubahan penggunaan tanah untuk industri akan membuka lapangan kerja bagi masyarakat lokal Kabupaten Wonogiri. Pembangunan pabrik akan meningkatkan penyerapan tenaga kerja lokal sehingga masyarakat Wonogiri tidak perlu merantau. Di Desa Gemantar 70% warga dengan usia produktif merantau ke luar daerah karena kurangnya lapangan pekerjaan.⁷
- 3) Perubahan penggunaan tanah untuk pariwisata akan meningkatkan pemasukan APBD sekaligus mempromosikan keragaman potensi Kabupaten Wonogiri
- 4) Meningkatkan nilai jual tanah, meskipun tidak signifikan namun pada perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi bidang usaha mandiri dan

⁷Putut Hartopo, *Wawancara Pribadi*, Kepala Desa Gemantar (Pjs), (14 Maret 2013).

pabrik jelas akan menambah nilai jual tanah tersebut dan cenderung berpengaruh juga terhadap nilai jual tanah di sekitarnya.

b. Dampak Negatif

Sedangkan perubahan penggunaan tanah yang sembarangan dan tidak sesuai dengan peraturan perundangan akan membawa dampak negatif, antara lain:

1) Berkurangnya lahan basah

Berkurangnya lahan basah tentu akan mempengaruhi ketahanan pangan sebab berbeda dengan penurunan yang disebabkan oleh serangan hama, penyakit, kekeringan ataupun banjir, berkurangnya produksi padi akibat perubahan penggunaan sawah adalah bersifat permanen.

2) Pendapatan petani menurun

Hal ini akan menyebabkan meningkatnya kemiskinan masyarakat lokal sebab di sektor pertanian khususnya tanaman pangan, usaha tani merupakan kegiatan yang banyak menyediakan lapangan kerja. Terlebih lagi dengan keadaan di Kabupaten Wonogiri yang memiliki banyak area persawahan dengan irigasi

sederhana. Sawah dengan jaringan pengairan ini memang diperbolehkan untuk dirubah fungsinya menjadi non pertanian namun apabila banyak yang dirubah menjadi non pertanian tentunya akan membubarkan banyak perkumpulan petani yang akan berakibat hilangnya pekerjaan bagi buruh tani.

3) Pemborosan anggaran pembangunan jaringan irigasi⁸

Apabila tanah dengan irigasi teknis maupun setengah teknis banyak yang dirubah fungsinya maka yang terjadi adalah akan merusak jaringan irigasi yang telah terbangun. Untuk menggantikan jaringan itu dengan membuat pada sawah yang baru tentunya membutuhkan biaya yang mahal dan waktu yang lama.

4) Merusak daya dukung lingkungan

Apabila tanah-tanah sawah banyak yang berubah menjadi industri pabrik dengan tak terkendali maka tentu akan menimbulkan

⁸ Prihastono, *Wawancara Pribadi*, Kepala Sub. Seksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri, (11 Maret 2013).

pencemaran lingkungan, merusak kualitas tanah, membunuh ekosistem yang biasanya berkembang di area persawahan serta mencemari air.

5) Perubahan sosial

Hal ini tentu akan terjadi apabila banyak sawah yang dijadikan bangunan untuk perdagangan. Pola pikir masyarakat akan cenderung konsumtif daripada produktif, dari semula sayur mayur menanam sendiri menjadi lebih suka membeli di toko serba ada. Karena tidak dapat dipungkiri bahwa pola pikir masyarakat petani akan berbeda dengan pola pikir masyarakat yang berdagang atau buruh industri.

3. Upaya Pemerintah Dalam Mengendalikan Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian

- a. Melalui berbagai peraturan perundangan. Baik peraturan secara umum maupun dengan Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati Wonogiri
- b. Tindakan nyata, yaitu:
 - 1) Melakukan sosialisasi mengenai larangan perubahan penggunaan sawah irigasi teknis dan

setengah teknis. Hal ini dilakukan agar masyarakat dapat sadar hukum terutama mengenai peraturan perubahan penggunaan tanah.

- 2) Memperketat pelaksanaan pemberian izin perubahan penggunaan tanah pertanian.

- 3) Meningkatkan kinerja para perangkat desa/kelurahan agar dapat memberi informasi yang benar bagi masyarakat mengenai pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian khususnya lahan basah

V. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Dalam pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Wonogiri ditemukan penyimpangan dari peraturan yang ada, yaitu:
 - 1) Penolakan permohonan perubahan penggunaan tanah hanya secara lisan



- 2) Waktu yang terlalu lama dalam memperoleh izin
 - 3) Munculnya biaya-biaya tambahan di luar ketentuan undang-undang
 - 4) Masih ditemukan bangunan yang berdiri tanpa ada izin perubahan penggunaan tanah.
- b. Dampak dari pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Wonogiri antara lain:
- 1) Dampak positif
 - a) Meningkatkan pendapatan pemohon
 - b) Membuka lapangan kerja
 - c) Meningkatkan pemasukan APBD
 - d) Meningkatkan nilai jual tanah
 - 2) Dampak negatif
 - a) Berkurangnya lahan basah
 - b) Pendapatan petani menurun
 - c) Pemborosan anggaran pembangunan jaringan irigasi
 - d) Kerusakan daya dukung lingkungan
 - e) Perubahan sosial
- c. Upaya pemerintah dalam mengendalikan perubahan penggunaan tanah pertanian antara lain:
- a) Melalui berbagai peraturan perundangan
 - b) Tindakan yang nyata

2. Saran

a. Bagi Pemerintah:

- 1) Pemerintah dan Kantor Pertanahan hendaknya bekerja sama dalam program sosialisasi terhadap pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian.
- 2) Hendaknya Pemerintah Daerah, Kantor Pertanahan dan instansi terkait untuk membuat suatu Peraturan yang tegas mengenai pemberian insentif, disinsentif dan sanksi dari penyimpangan perubahan penggunaan tanah pertanian.
- 3) Guna meningkatkan pembangunan tanpa harus

merusak sawah dengan irigasi teknis dan setengah teknis maka Pemerintah Kabupaten Wonogiri hendaknya merencanakan pengembangan sektor perdagangan, perindustrian dan pariwisata di tanah pertanian yang beririgasi sederhana maupun tadah hujan.

b. Bagi Masyarakat:

- 1) Untuk mendukung pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian hendaknya masyarakat dengan sadar menaati peraturan mengenai perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian.
- 2) Untuk memperluas area sawah lestari maka masyarakat hendaknya mau mengikuti program pemerintah untuk meningkatkan area persawahan milik masyarakat menjadi sawah beririgasi teknis maupun setengah teknis.

VI. Daftar Pustaka

A. Buku

- Soemardjono, Maria S. W. 2009. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas Media Nusantara
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1988. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Supranto, J. 2003. *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*. Jakarta: Rineka Cipta

B. Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.



Peraturan Daerah Kabupaten
Wonogiri Nomor 9 Tahun
2011 Tentang Rencana
Tata Ruang Wilayah
Kabupaten Wonogiri
Tahun 2011 – 2031