

# **SKRIPSI**

## **ANALISIS TERHADAP ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG**

Disusun dan diajukan oleh:

**YUSRIAH ARIEF  
B011171405**



**PEMINATAN HUKUM AGRARIA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**HALAMAN JUDUL**

**ANALISIS TERHADAP ALIH FUNGSI LAHAN  
PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI  
KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG**

Disusun dan diajukan oleh :

**YUSRIAH ARIEF  
B011171405**

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada  
Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM AGRARIA  
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2022**

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**  
**ANALISIS TERHADAP ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN**  
**BERKELANJUTAN DI KABUPATEN SIDENRENG RAPPANG**

Disusun dan diajukan oleh

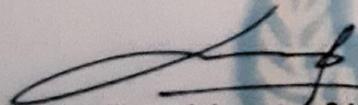
**YUSRIAH ARIEF**  
**B011 17 1 405**

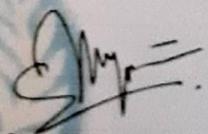
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang Dibentuk  
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada 19 April 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

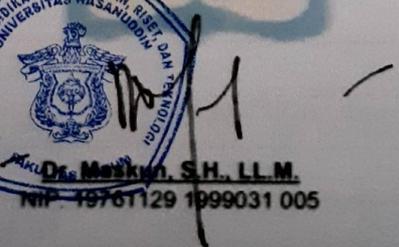
Pembimbing Pendamping,

  
**Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn**  
NIP. 198408182010121005

  
**A. Suci Wahyuni, SH., M.Kn**  
NIP. 198312132019032008

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



  
**Dr. Masnun, S.H., LL.M.**  
NIP. 19761129 1999031 005

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Yusriah Arief  
Nomor Induk Mahasiswa : B011171405  
Peminatan : Hukum Perdata Agraria  
Departemen : Hukum Keperdataan  
Judul : Analisis Terhadap Alih Fungsi Lahan  
Pertanian Pangan Berkelanjutan Di  
Kabupaten Sidenreng Rappang.

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, Maret 2022

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Muh. Ilham Arisaputra, SH.,M.Kn  
NIP.198408182010121005



A. Suci Wahyuni, SH.,M.Kn  
NIP.198312132019032008

## **PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : YUSRIAH ARIEF  
N I M : B011171405  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Keperdataan  
Judul Skripsi : ANALISIS TERHADAP ALIH FUNGSI  
LAHAN PERTANIAN PANGAN  
BERKELANJUTAN DI KABUPATEN  
SIDENRENG RAPPANG.

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, April 2022

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,M.H.,M.A.P.  
N.P. 49731231199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Yusriah Arief  
NIM : B011171405  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul "Analisis Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sidenreng Rappang" adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau seluruhnya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 07 April 2022

Yang Menyatakan



(Yusriah Arief)

## ABSTRAK

**Yusriah Arief (B011171405), Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, dengan judul “*Analisis Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sidenreng Rappang*”** dibawah bimbingan Muhammad ilham Arisaputra dan Andi Suci Wahyuni.

Penelitian ini bertujuan untuk menentukan korelasi kebijakan dari tata ruang wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang atas Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kecamatan Maritengngae dan Kecamatan Panca Rijang dan untuk mengevaluasi atau menilai pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris. Berlokasi di 2 (dua) Kecamatan yakni Kecamatan Maritengngae dan Kecamatan Panca Rijang. Data primer diperoleh melalui wawancara dan data sekunder diperoleh dengan teknik pengumpulan data berupa penelitian lapangan dan teknik studi dokumen yang kemudian dianalisis secara deskriptif analitis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan alih fungsi lahan di Kabupaten Sidrap yang berkaitan dengan peraturan penataan ruang sehingga konversi lahan yang dilakukan oleh masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan memperhatikan rencana pola ruang kawasan maupun zonasi peruntukan kawasan untuk perumahan kepadatan rendah. Tentunya alih fungsi lahan yang dilakukan oleh masyarakat yang tidak sesuai dengan peruntukan zonasinya tidak akan diberi pertimbangan oleh dinas yang memberikan kebijakan. Sedangkan pelaksanaan Alih fungsi lahan yang terjadi dengan melihat data hingga tahun 2021 terus meningkat disebabkan oleh penambahan penduduk dan faktor ekonomi yang membuat masyarakat menjual dan mengalihfungsikan lahan yang dimiliki untuk peruntukkan lain. Lahan pertanian pangan berkelanjutan terhadap penetapannya baru akan dilaksanakan di tahun 2022 ini dengan luas 48.831 Ha dengan mengacu pada kerangka kerja dalam kegiatan rekomendasi oleh Dinas Pertanian Kabupaten Sidrap.

**Kata Kunci : Korelasi Kebijakan; Pelaksanaan; Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan;**

## ABSTRACT

**Yusriah Arief (B011171405), Faculty of Law, Hasanuddin University, with the title "Analysis of Land Function Transfer for Sustainable Food Agriculture in Sidenreng Rappang Regency"** under the guidance of Muhammad Ilham Arisaputra and Andi Suci Wahyuni.

This study aims to determine the policy correlation of the regional spatial planning of Sidenreng Rappang on the conversion of land use for sustainable food agriculture in Maritengngae and Panca Rijang sub-districts and to evaluate or assess the implementation of land conversion for sustainable food agriculture carried out by the Government of Sidenreng Rappang Regency.

This study uses empirical legal research methods. Located in 2 (two) Districts, namely Maritengngae District and Panca Rijang District. Primary data was obtained through interviews and secondary data obtained by data collection techniques in the form of field research and document study techniques which were then analyzed descriptively analytically.

The results of the study indicate that the land use change policy in Sidrap Regency is related to spatial planning regulations so that land conversion carried out by the community is in accordance with applicable regulations. By taking into account the spatial pattern plan of the area as well as the zoning of the area for low density housing. Of course, land conversion carried out by the community that is not in accordance with its zoning designation will not be considered by the service that provides the policy. Meanwhile, the implementation of land conversion that occurs by looking at the data until 2021 continues to increase due to population growth and economic factors that make people sell and convert their land to other uses. Sustainable food agriculture land for its determination will only be implemented in 2022 with an area of 48,831 Ha with reference to the framework in the activities recommended by the Agriculture Service of Sidrap Regency.

Keywords: Policy Correlation; Implementation; Sustainable land use change.

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh. Alhamdulillah Rabbil Alamin, dengan penuh rasa syukur dan segala puji penulis panjatkan atas kehadiran Allah Subhanahu wa Ta'ala, atas Rahmat dan Hidayah serta kekuatan yang diberikan, sehingga skripsi dengan judul **“Analisis Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sidenreng Rappang”** yang merupakan syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dapat diselesaikan. Tidak lupa pula saya haturkan Shalawat dan salam senantiasa kepada Baginda Rasulullah, Nabi Muhammad Shallallahu Alaihi wa sallam.

Penulis dengan bangga dan bersyukur dapat menyelesaikan skripsi ini, skripsi ini disusun dengan menggunakan pembahasan yang sederhana, masih terdapat kekurangan dikarenakan keterbatasan pengetahuan dan pengalaman. Oleh karena itu, penulis berharap mendapatkan masukan dari khalayak pembaca terkait skripsi ini. Serta semoga dapat bermanfaat dan menambah pengetahuan teman-teman yang menggeluti bidang yang sama dengan penulis.

Skripsi ini tidak terlepas dari dukungan, arahan serta bantuan dari beberapa pihak. Pada kesempatan ini, pertama-tama penulis ingin berterima kasih kepada kedua orang tua penulis yang bernama Muh. Arief Mansyur dan ibu Barara Salim yang selalu memberikan doa, kasih sayang, dukungan serta semangat hingga penulis mampu menyelesaikan

skripsi ini. Tidak lupa pula, penulis ucapkan terima kasih kepada saudara Bariah Arief, Waqiah Arief, Arini Indra Rukmana Arief, dan Nurul Hikmah Arief yang selalu membantu selama proses perkuliahan dan memberi dorongan hingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada keluarga selama di perantauan Om P.Zulfajri, Tante P. Daryuni, Mila dan kalsum serta Prof. Abrar, Ibu Suryani, dan Elaa yang telah banyak membantu penulis hingga sampai pada tahap ini. Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubulu, M.A selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para jajarannya.
2. Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Beserta jajaran, Prof. Dr. Farida Pattitingi S.H.,M.H Sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim S.H.,M.H Sebagai Wakil Dekan I, Dr. Syamsuddin Muchtar S.H.,M.H. Sebagai Wakil Dekan II, dan Dr. Muh.Hasrul S.H.,M.H Sebagai Wakil Dekan III, terima kasih banyak atas perhatian serta kemudahan yang telah diberikan selama ini.
3. Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H.,M.Kn Selaku Pembimbing Utama dan Ibu A.Suci Wahyuni S.H.,M.Kn Selaku pembimbing Pendamping yang telah mengarahkan, membimbing serta memberi masukan dan saran-saran yang sangat membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini.

4. Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng S.H.,M.H dan Bapak Dr. Kahar Lahae S.H.,M.Hum selaku penguji yang telah memberikan saran dan masukan kepada penulis.
5. Bapak Dr. Maskun S.H.,LL.M selaku penasehat akademik penulis.
6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam skripsi ini. Terima kasih atas ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selama ini.
7. Civitas akademik, Keperpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan segala nasehat dan melayani segala urusan pengurusan administrasi.
8. Para Narasumber yang telah membantu pemenuhan data dalam penelitian yang dilakukan penulis Bapak Anju Saleh dari Dinas Pertanian, Ibu Neneng dan Bapak Puguh dari Badan Pertanahan, Ibu A. Irma dari Dinas Bina Marga Dan Penataan Ruang, Bapak Abdullah, Bapak Yusrihusain, Bapak Abdul Muin dari Kelompok tani Kecamatan Maritenggangae dan kecamatan Panca Rijang.
9. Kepada sahabat saya, Ukhyfillah ( Sri Ayu Andari, Fausiah Febrianti, Riska Olivia Irianti, Tri Kiki September Ryanny, dan Tenri Nurfadillah) yang selalu merespon baik dan membantu penulis dalam proses menyelesaikan skripsi ini.
10. Kepada sahabat saya, Vinska Villary Wongkar, Siti Isti Dwi Pratiwi, Febriana Mahyuddin, Suci Ramadhanti Burhan, Rezki Amalia, serta

Ervinadia Ghita Syahfitri. Terima kasih atas kebersamaan dan semangat yang selalu diberikan kepada penulis.

11. Kepada sobat sekampung saya, Syafruddin Muin dan Andi Misbahuddin, terima kasih sudah ingin membantu dalam penelitian skripsi ini.
12. Sahabat saya, Purnama Hidayanti Nur dan Nurul Fadillah yang telah memberi semangat dan kekuatan kepada penulis.
13. Kepada Ahsan Muzri yang telah banyak membantu dan memberi semangat kepada penulis.
14. Para pengurus lembaga Dakwah MPM FH UH Departemen Kemuslimahan dan teman-teman PLEDOI ANGKATAN 2017.
15. Terakhir, ucapan penuh terima kasih untuk jiwa dan raga ini yang telah kuat bertahan sampai saat ini dan seterusnya.

Akhir kata, penulis ucapkan doa semoga Allah Subhanahu wa ta'ala senantiasa melimpahkan Ridha dan Berkah-Nya untuk kita semua. Aamiin Allahumma Aamiin.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, April 2022

Penulis

Yusriah Arief

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRACK</b> .....	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xiv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Kegunaan Penilaian .....	15
E. Keaslian Penelitian .....	15
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>19</b>
A. Lahan Pertanian .....	19
1. Pengertian Lahan Pertanian .....	19
2. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan .....	22
3. Penatagunaan Tanah .....	25
a. Asas Penatagunaan Tanah .....	27
b. Tujuan Penatagunaan Tanah .....	28
c. Kewenangan Pengaturan Penatagunaan Tanah .....	29
4. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum .....	31
B. Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan .....	33
1. Pengertian .....	33
2. Faktor-Faktor Terjadinya Alih Fungsi Lahan .....	35
3. Pengendalian Alih Fungsi Lahan .....	37
C. Penataan Ruang .....	39
1. Asas Penataan Ruang .....	41

2. Tujuan Penataan Ruang .....	42
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>44</b>
A. Lokasi Penelitian .....	44
B. Populasi dan Sampel .....	44
C. Jenis dan Sumber Data.....	45
D. Teknik Pengumpulan Data.....	45
E. Analisis Data.....	46
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS .....</b>	<b>47</b>
A. Korelasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan Tata Ruang Kabupaten Sidenreng Rappang .....	47
B. Pelaksanaan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan Tata Ruang Kabupaten Sidenreng Rappang.....	58
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>70</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>70</b>
<b>B. Saran.....</b>	<b>71</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>72</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

<b>Nomor Tabel</b>	<b>Halaman</b>
<b>Tabel 1. ....</b>	<b>59</b>
<b>Tabel 2. ....</b>	<b>66</b>
<b>Tabel 3. ....</b>	<b>66</b>

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah merupakan salah satu bagian yang tidak terlepas dalam hidup manusia. Banyak hal yang berasal dari tanah, mulai dari penciptaan kita sebagai manusia yang dikatakan bahwa Allah menciptakan manusia dari unsur tanah. Tanah memiliki arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia, karena sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah sehingga, penggunaannya perlu adanya pembatasan. Tanah selain sebagai tempat tinggal juga sebagai sumber penghidupan untuk mencari nafkah dari pengerjaan pertanian atau perkebunan dan tanah juga diperlukan untuk tempat peristirahatan terakhir manusia.<sup>1</sup>

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang sangat penting guna mendukung perusahaan sektor pertanian. Sektor pertanian mempunyai peranan yang penting bagi perekonomian negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia. Sektor pertanian merupakan

---

<sup>1</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 55.

penggerak kemajuan dan perkembangan ekonomi.<sup>2</sup> Adapun peran sektor pertanian dalam perkembangan ekonomi di Indonesia yaitu: <sup>3</sup>

1. Sebagai sektor penghasil bahan pangan.
2. Sebagai sumber tenaga kerja bagi sektor ekonomi lain.
3. Sebagai salah satu penghasil sumber devisa bagi negara.
4. Meningkatkan permintaan akan produk industri dan dengan demikian mendorong keharusan diperluasnya sektor sekunder dan tersier.

Agraris merupakan sektor bidang pertanian, disebut negara agraris karena sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian. Indonesia merupakan negara agraris tropis terbesar di dunia setelah Brazil. Diantara 27 % zona tropis di dunia, Indonesia memiliki 11 % wilayah tropis dan disebut juga sebagai negara agraris karena sebagian besar penduduk Indonesia menggantungkan mata pencahariannya sebagai petani dan bercocok tanam. Sektor pertanian juga dapat berperan penting dalam meningkatkan perekonomian dan memenuhi kebutuhan pangan.<sup>4</sup> Sebagaimana dikemukakan Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo bahwa potensi Indonesia dalam pengelolaan sektor pertanian perlu dilakukan dengan baik.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

<sup>3</sup> Mi'Rojun Nurun, "Peran Sektor Pertanian Dalam Pertumbuhan Ekonomi Di Kabupaten magetan", Jurnal Agristan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, Institut Agama Islam Negeri Ponogoro, Vol.2 No. 1 Mei 2020, hlm. 55.

<sup>4</sup> Kompas.com, "Indonesia Sebagai Negara Agraris, Apa Artinya?" <https://www.kompas.com/skola/read/2019/12/12/172322669/indonesia-sebagai-negara-agraris-apa-artinya?page=all#page2>, Diakses Kamis 29 Juli 2021.

<sup>5</sup> Lemhanas , "Menteri Pertanian : Ketahanan Pangan adalah kekuatan negara dan bangsa." <http://www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/882-menteri-pertanian-ketahanan-pangan-adalah-kekuatan-negara-dan-bangsa>, Diakses Kamis 29 Juli 2021.

Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian 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.<sup>6</sup>

Hak atas pangan merupakan hak dasar yang menjadi suatu kebutuhan bagi setiap manusia yang harus dipenuhi dan menjadi penting dalam pemenuhan hak-hak asasi lainnya karena hak atas pangan memiliki hakikat yang paling *urgen* diantara hak-hak asasi lainnya.<sup>7</sup> Dengan melihat posisi ketahanan pangan Indonesia dalam *Global Food Security Index* (GFSI) tahun 2018 berada pada peringkat ke-65 yang kemudian pada tahun 2019 naik menjadi peringkat ke-61 dari total 113 negara. Di sisi lain, pada lingkup ASEAN, Indonesia menduduki peringkat ke-5 dalam lingkup wilayah negara ASEAN, sedangkan kawasan Asia Pasifik, Indonesia menduduki peringkat ke-12 dari 23 negara. Dari data tersebut posisi Indonesia terpenuhi sebagai pilar dalam ketahanan pangan.<sup>8</sup>

Negara diharapkan menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin

---

<sup>6</sup> Bagian Menimbang Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, menimbang b, hlm. 1

<sup>7</sup> Iin Kartika Sakharina, 2016, *Kewajiban Negara Terhadap Pemenuhan Hak Atas Kecukupan Pangan Yang Layak Di Indonesia (Suatu Tinjauan Terhadap Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)*, Pustaka Pena Press, Makassar, hlm. 1.

<sup>8</sup> Lemhanas, *Op.cit.*

kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.<sup>9</sup> Pemenuhan kebutuhan setiap manusia atas pangan dan papan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Sebagaimana diatur dan dijamin oleh Konstitusi UUD 1945, dalam Pasal 27 Ayat (2) yang memberikan jaminan bagi setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.<sup>10</sup>

Kebijaksanaan penggunaan tanah di Indonesia bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945, yang mengatur negara menguasai dan memelihara tanah untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Indonesia yang menegaskan bahwa:

“bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Mengenai hak menguasai negara ini kemudian diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) memberi wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.<sup>11</sup>

Guna mendukung terwujudnya ketahanan pangan nasional, penataan ruang dan tata guna lahan harus mengutamakan ketersediaan lahan pertanian. Dengan lebih memperhatikan kondisi lahan, menerapkan

---

<sup>9</sup> UU No.41 Tahun 2009, *Op.cit.*

<sup>10</sup> Maria SW Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, hlm. 177.

<sup>11</sup> Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 268.

peraturan lahan pertanian yang ada. Perencanaan tata ruang dan tata guna lahan yang baik serta kebijakan pertanian yang diterapkan dengan benar diharapkan dapat mencegah terjadinya perubahan fungsi lahan yang terus berlanjut.

Pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri dari mekanisme persetujuan dan penerbitan terhadap pelaksanaan pembangunan tetap sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah direncanakan. Perencanaan tata ruang dan penggunaan lahan harus dilakukan dengan mempertahankan lahan pertanian yang ada dan memastikan eksistensi lahan pertanian yang berkelanjutan. Oleh karena itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus merencanakan penataan ruang agar dapat mengatur dan menata ruang-ruang yang ada dengan baik. Kebutuhan lahan akan semakin meningkat setiap tahunnya, sehingga sulit untuk mendapatkan lahan.<sup>12</sup>

Keberadaan lahan pertanian berada dalam situasi yang mengkhawatirkan. Masalah utamanya adalah pemerintah yang belum fokus untuk mendukung sektor pertanian.<sup>13</sup> Kawasan pertanian semakin lama semakin tergerus, terjadinya alih fungsi lahan persawahan dari kawasan hijau menjadi kawasan pabrik, perumahan, toko dan swalayan.

---

<sup>12</sup> Muhammad Nur Ansari, Syamsul Bachri, Kahar Lahae, "Efektivitas Terhadap Pelaksanaan Pengaturan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan", Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Vol.9 No.2 November 2020, hlm. 139.

<sup>13</sup> Proverty Resource center Initiative, "Meraba Kondisi Pertanian Indonesia Saat ini". <https://prc-initiative.org/berita/meraba-kondisi-pertanian-indonesia-saat-ini>, Diakses 10 Agustus 2021.

Keinginan setiap individu yang semakin hari ingin sukses namun melupakan betapa pentingnya menjaga kawasan hijau.<sup>14</sup>

Penerapan peraturan lahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang disusun lebih teknis di antara peraturan daerah sangat penting karena diharapkan dapat menjaga ketahanan pangan dan kedaulatan pangan di daerah serta menghindari alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian. Terutama di tanah yang subur dan sistem irigasi yang baik.<sup>15</sup>

Penyebab jumlah lahan pertanian semakin berkurang akibat pertumbuhan penduduk yang semakin pesat, kebutuhan pangan meningkat dan banyak pembangunan. Sehingga jumlah produksi pertanian semakin berkurang. Jika alih fungsi terhadap lahan pertanian ini tidak terkendali, maka ketahanan pangan akan terganggu. Adanya alih fungsi lahan tersebut akan mempengaruhi produksi pertanian.<sup>16</sup>

Keadaan lahan pertanian yang dialihfungsikan sebagai lahan untuk pembangunan telah menyebabkan penurunan luas lahan pertanian hasil panen. Selain itu, dengan bertambahnya jumlah pertumbuhan penduduk dan banyaknya ruang yang dibutuhkan untuk ruang hidup seperti perumahan maka yang menjadi tujuan utama dari pembangunan tersebut adalah lahan pertanian. Penyusutan lahan pertanian akibat alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian akan berdampak negatif terhadap

---

<sup>14</sup> Komang Triana ayunita, Ida Ayu Putu, I Nyoman Utama, "Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan", Jurnal Konstruksi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Vol.2 Januari 2021, hlm. 160.

<sup>15</sup> Muhammad Nur Ansari, Syamsul Bachri, Kahar Lahae, *Op.Cit*, hlm. 150-151.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 162.

ketersediaan pangan, dan akhirnya berdampak negatif terhadap stabilitas nasional. Oleh sebab itu, dibutuhkan komitmen dari pemerintah untuk menjamin ketersediaan lahan pangan tanpa mengabaikan pembangunan.<sup>17</sup>

Alih fungsi lahan merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dari kegiatan pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian termasuk perumahan. Secara empiris tanah pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi adalah sawah. Hal tersebut disebabkan: <sup>18</sup>

1. Kepadatan penduduk di pedesaan mempunyai agroekosistem yang dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem tanah kering, sehingga tekanan penduduk atas tanah juga lebih tinggi;
2. Daerah persawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan;
3. Akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah persawahan pada umumnya lebih baik daripada wilayah lahan kering;
4. Pembangunan prasarana permukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah dengan topografi seperti itu (terutama ekosistem pertanian dominan areal persawahan).

Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disingkat UU PLP2B) tetapi tidak bisa menahan laju konversi. Tujuan UU PLP2B adalah untuk memberikan perlindungan terhadap ketahanan dan

---

<sup>17</sup> Gatot Irianto, 2016, *Lahan Dan Kedaulatan Pangan*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 45.

<sup>18</sup> I Komang Darman, "Alih Fungsi Tanah Pertanian Dan Akibat Hukumnya", Jurnal Belom Bahadat, Vol. VII No.1, Januari-Juni 2018, hlm. 9.

kemandirian pangan. Sehingga mencegah kegiatan alih fungsi lahan secara konkret hal tersebut diatur dalam Pasal 44 Ayat (1) dan (2) UU PLP2B mengenai larangan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kecuali untuk kepentingan umum dan selanjutnya Pasal 50 Ayat (1) UU PLP2B yang mengatur bahwa:

“Segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan batal demi hukum kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 44 Ayat (2).”

Berdasarkan penjelasan tersebut, bahwa alih fungsi lahan pertanian tidak dapat dilakukan bahkan melalui izin perubahan lahan pada instansi terkait kecuali pada pembangunan untuk kepentingan umum, yang telah memenuhi prosedur yang ditetapkan terlebih dahulu pada kantor pertanian.

Berbagai peraturan pelaksana lainnya dikeluarkan pemerintah untuk mendukung UU No.41 Tahun 2009 tentang PLP2B, antara lain Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2012 Tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2012 Tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Menteri Pertanian No. 7 Tahun 2012 Tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan peraturan terbaru yang juga mengatur di dalamnya mengenai penataan ruang yaitu UU No. 11 Tahun 2020 tentang

Cipta Kerja. Dalam hal kebijakan perlindungan lahan persawahan Perpres No. 59 Tahun 2019 pemerintah mengeluarkan peraturan tentang pengendalian alih fungsi lahan persawahan. Tujuannya adalah untuk mempercepat identifikasi lahan sawah lindung untuk memenuhi dan menjaga ketersediaan lahan sawah untuk memenuhi kebutuhan pangan negara.<sup>19</sup>

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Selatan, selama 10 Tahun terakhir sejak tahun 2010 hingga tahun 2020 telah terjadi alih fungsi lahan terjadi di beberapa tahun, yakni tahun 2010, 2016, 2017:<sup>20</sup>

1. Pada tahun 2010 lahan yang dialihfungsikan sejumlah 15.477 Ha yang terdiri dari 13.638 Ha lahan sawah dan 1.839 Ha lahan bukan sawah sedangkan, di Kabupaten Sidrap sebanyak 1.961 Ha lahan sawah yang dialihfungsikan.
2. Pada tahun 2016 sebanyak 656.610 Ha lahan sawah dan 855.244 Ha lahan bukan sawah sehingga jumlahnya adalah 4.547.343 Ha lahan yang dialihfungsikan di Sulawesi Selatan. Sedangkan di Sidrap sebanyak 188.325 Ha yang terdiri dari 48.076 Ha lahan sawah dan 26.179 Ha lahan bukan sawah.
3. Pada tahun 2017 luas lahan yang dialihfungsikan di Sulawesi dan Sidrap baik dari lahan sawah maupun bukan dari lahan sawah memiliki jumlah yang sama.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*,

<sup>20</sup> Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Selatan Dalam Angka 2010, 2016 dan 2017.

Kabupaten Sidenreng Rappang (Sidrap) merupakan salah satu sentra penghasil beras di Sulawesi Selatan. Hal ini terutama didukung oleh jaringan irigasi teknis yang mampu mengairi sawah sepanjang tahun. Gubernur Sulawesi Selatan Nurdin Abdullah mengemukakan bahwa kebutuhan pangan dunia akan semakin meningkat. Kabupaten Sidrap yang dikenal sebagai penghasil beras menurutnya, akan semakin dibutuhkan. Sebagaimana dijelaskan oleh Bupati Sidrap, H.Dollah Mando, bahwa sektor pertanian dan tanaman pangan memberi porsi sampai 35% terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun 2019.”<sup>21</sup>

Luas wilayah Kabupaten Sidrap adalah 189.808.69 km<sup>2</sup> meliputi pengembangan sentra produksi hasil pertanian tanaman pangan dan hortikultura yang terdapat di seluruh wilayah kecamatan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Sidrap pada tahun 2020 Kabupaten Sidrap memiliki sumber daya lahan yakni potensi luas lahan sekitar 49.396 ha terdiri dari sawah irigasi 39.243 ha dan sawah non irigasi seluas 10.153 ha.<sup>22</sup>

Permasalahan di masyarakat khususnya di Kabupaten Sidrap yang terkenal dengan lumbung padi atau lahan pertaniannya. Kini lahan pertanian mulai berkurang, disebabkan oleh alih fungsi lahan menjadi perumahan, jalan pertanian dan proyek pembangunan lainnya. Masyarakat membangun rumah dan menjual tanahnya di jalur hijau, yang

---

<sup>21</sup> Kominfo Sulsel, “Nurdin Abdullah: Sidrap akan jadi lumbung pangan dunia.”, <https://kominfo.sulselprov.go.id/post/nurdin-abdullah-sidrap-akan-jadi-lumbung-pangan-dunia>, Diakses Kamis 29 Juli 2021.

<sup>22</sup> Badan Pusat Statistik (BPS) Sidenreng Rappang Tahun 2020.

menyalahi rencana tata ruang wilayah, dan alih fungsi lahan pertanian ini berdampak pada ketahanan pangan di wilayah Sidrap karena persawahan dan lahan pertanian berkurang akibat konversi lahan terdapat jalan antara persawahan yang dibangun oleh Pemerintah, sehingga masyarakat cenderung menjual tanah atau lahan pertaniannya.

Pernyataan Pemimpin Pertanian Kecamatan Kabupaten Sidrap (Bapak Rustam) menyatakan adanya percetakan sawah 10 Ha yang dibiayai oleh pemerintah menyebabkan banyak faktor alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Untuk daerah yang masih dalam tahap perkembangan, seperti Kabupaten Sidrap, tuntutan pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, pemukiman, maupun kawasan industri, turut mendorong permintaan terhadap lahan. Akibatnya banyak lahan sawah, terutama yang berlokasi dengan kawasan perkotaan, beralih fungsi untuk penggunaan tersebut.<sup>23</sup>

Berkurangnya lahan pertanian di Kabupaten Sidrap juga telah dikemukakan dalam Rencana strategis Kabupaten Sidrap tahun 2018-2023 dijelaskan bahwa meningkatnya alih fungsi lahan dari pertanian menjadi non pertanian belum optimalnya perlindungan lahan berkelanjutan dan masyarakat masih menganggap sektor properti masih

---

<sup>23</sup> Rika, 2018, "Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Di Desa Allakuang Kecamatan Maritengngae Kabupaten Sidrap", Skripsi, Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah, Makassar, hlm. 6.

mempunyai nilai ekonomi lebih tinggi dibanding kawasan budidaya pertanian.<sup>24</sup>

Pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidrap Peraturan Daerah No.5 Tahun 2012 Pasal 33 mengatur bahwa :

1. kawasan yang dimaksud peruntukan pertanian tanaman pangan pada ayat (1) huruf a terdiri atas Kawasan peruntukan pertanian pangan lahan basah ditetapkan di sebagian wilayah Kecamatan Kulo, sebagian wilayah Kecamatan Baranti, sebagian wilayah Dua Pitue, sebagian wilayah Kecamatan Tellu Limpoe, sebagian wilayah Kecamatan Maritengngae, sebagian wilayah Kecamatan Panca Lautang, sebagian wilayah Kecamatan Panca Rijang, sebagian wilayah Kecamatan Watang pulu, sebagian Wilayah Pitu Riase, sebagian wilayah Kecamatan Pitu Riawa dan sebagian wilayah Kecamatan Watang Sidenreng dengan luasan 63.672 hektar.
2. Pada ayat (6) kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan di Kabupaten Sidrap sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebagai kawasan pertanian tanaman pangan berkelanjutan, dengan luasan 63.672 (enam puluh tiga ribu enam ratus tujuh puluh dua) hektar.

---

<sup>24</sup> Rencana Strategis Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura, Perkebunana dan Ketahanan Pangan Kabupaten Sidenreng Rappang Tahun 2018-2023, hlm. 38.

Peraturan Daerah Sidenreng Rappang Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasal 20 ayat (1) mengatur bahwa setiap pemilik lahan pertanian pangan berkelanjutan wajib memanfaatkan lahan untuk kepentingan pertanian pangan dan ayat (2) pemanfaatan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menanam tanaman pertanian pangan semusim pada lahan beririgasi dan lahan non irigasi.<sup>25</sup> Dan selanjutnya Perda Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang Pasal 4 ayat (6) huruf b mengatur bahwa mengembangkan kawasan pertanian melalui penetapan dan pengendalian secara ketat kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan, pengembangan intensifikasi dan ekstensifikasi, pemanfaatan teknologi tepat guna, pengembangan sentra produksi dan agribisnis, pengembangan hortikultura dengan pengolahan hasil pertanian dan melakukan upaya ekspor serta peningkatan sarana dan prasarana pertanian untuk meningkatkan produktivitas pertanian.<sup>26</sup>

Berdasarkan permasalahan diatas, penulis bermaksud untuk meneliti lebih lanjut terhadap lahan pertanian yang dialihfungsikan ke pembangunan perumahan dan jalan tani, dimana pembangunan tersebut melanggar tata ruang karena dibangun di atas lahan pertanian yang memiliki potensi lahan yang berkualitas. Jika hal tersebut terus menerus

---

<sup>25</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

<sup>26</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang.

dilakukan maka lahan pertanian akan berkurang dan akan berdampak pada pemenuhan pangan di masa mendatang, penelitian dilakukan dengan judul Analisis Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sidenreng Rappang.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Bagaimana korelasi kebijakan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan tata ruang Kabupaten Sidenreng Rappang?
2. Bagaimanakah pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan oleh Pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dari permasalahan di atas, ada beberapa tujuan yang mendasari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk menentukan Korelasi kebijakan dari Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidenreng Rappang atas Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang terjadi di kecamatan yang berpotensi lahan pertanian berkelanjutan.
2. Untuk mengevaluasi/ menilai pelaksanaan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sidenreng Rappang di wilayah kecamatannya.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini adalah :

##### 1. Secara Teori.

Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan bagi pengembangan Hukum Agraria terkait dengan alih fungsi lahan pangan berkelanjutan.

##### 2. Secara Praktis.

1. Bagi masyarakat dan pihak-pihak terkait dalam pemanfaatan, pengelolaan dan pemilikan lahan pertanian diharapkan memberikan informasi dalam rangka mengelola dan menjaga eksistensi lahan pertanian sebagai penopang ketahanan pangan.
2. Bagi pemerintah dan instansi terkait penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan rekomendasi dalam menentukan serta menyusun kebijakan berkaitan pemanfaatan lahan pertanian berikut ketika terjadi alih fungsi lahan pertanian.

#### **E. Keaslian Penelitian.**

Penulis melakukan penelusuran hasil riset-riset terdahulu yang termuat dalam karya ilmiah dan telah dipublikasikan oleh peneliti yang memiliki kemiripan atau kesamaan dan berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, adalah sebagai berikut:

1. Wahyu Hidayat, (Skripsi), Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Tahun 2016, dengan judul “Implikasi Hukum Perumahan yang Dibangun di Atas Lahan Pertanian Akibat Alih Fungsi Lahan di Kabupaten Jeneponto” dengan rumusan masalah:

- a. Bagaimana proses peralihan lahan pertanian menjadi lahan perumahan?
- b. Bagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat yang memiliki rumah pada perumahan yang dibangun di atas lahan pertanian?

Dari skripsi ini memberikan perbedaan dari segi lokasi dan juga rumusan masalah, dimana skripsi tersebut membahas lebih rinci mengenai perlindungan hukum lahan pertanian yang dijadikan lahan perumahan serta proses pelaksanaan peralihan lahan pertanian menjadi Perumahan.

2. Nida Nur Hidayah, (Skripsi), Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Tahun 2020, dengan judul “Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Di Kabupaten Brebes”. Rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa di Kabupaten Brebes belum ada Peraturan Daerah khusus yang mengatur Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)?

2. Bagaimana strategi perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Brebes dengan tidak adanya peraturan daerah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)?

Dari skripsi tersebut membahas tentang belum adanya kebijakan menyangkut lahan pertanian pangan berkelanjutan dikarenakan kurangnya prioritas dan sikap proaktif dari jajaran Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes untuk membuat peraturan terkait perlindungan LP2B di Kabupaten Brebes.

3. Risna Diani, (Skripsi), Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya, Tahun 2016, dengan judul “ Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Di Kabupaten Sidoarjo “, dengan rumusan masalah yaitu:

1. Apa akibat hukumnya jika terjadi alih fungsi penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian yang tidak memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan pemerintah kabupaten Sidoarjo?
2. Apa upaya pemerintah kabupaten Sidoarjo untuk mengatasi banyaknya alih fungsi penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian?

Dari skripsi diatas, menjelaskan akibat hukum apabila terjadi alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian yang tidak memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Sidoarjo berdampak pada iklim menjadi tidak bagus dan tanah pertanian semakin berkurang.

Dari tiga Judul dan permasalahan tersebut diatas, masing-masing memiliki perbedaan baik segi lokasi objek penelitian. penelitian yang hendak penulis lakukan adalah menganalisa korelasi dari adanya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya di wilayah kabupaten Sidrap mengenai tata ruang dan pembangunan yang telah terjadi akibat dari Alih Fungsi Lahan pertanian tersebut.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Lahan Pertanian

##### 1. Pengertian Lahan Pertanian

Lahan memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat, dikarenakan penggunaan lahan sebagai kebutuhan pokok yaitu sebagai tempat tinggal dan mata pencaharian. Fungsi dari lahan juga berbeda-beda tergantung dari pihak yang memanfaatkannya. Misalnya, petani memanfaatkan lahan sebagai sumber produksi makanan untuk keberlangsungan hidup sedangkan pihak swasta memanfaatkan lahan untuk berinvestasi atau modal.<sup>27</sup>

Lahan pertanian yang berupa lahan sawah biasanya dicirikan oleh adanya pematang yang mengelilinginya dengan maksud untuk membatasi antara bidang lahan sawah yang satu dengan bidang sawah lainnya.<sup>28</sup> Lahan sawah adalah lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematang (*galengan*), saluran untuk menahan atau menyalurkan air, yang biasanya ditanami padi sawah tanpa memandang dari mana diperoleh atau status lahan tersebut.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Isdiyana Kusuma Ayu, Benny Krestian Heriawanto. "Perindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan Di Indonesia". Jurnal Ketahanan Pangan. Fakultas Hukum Universitas Islam Malang. Volume 2. No. 2 Desember 2018 Hlm. 122.

<sup>28</sup> Sudrajat, 2015, *Mengenal Lahan Sawah Dan Memahami Multifungsinya Bagi Manusia Dan Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.1.

<sup>29</sup> Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Selatan, Provinsi Sulawesi Selatan Dalam Angka 2019, hlm. 223.

Berdasarkan Undang-Undang No.13 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dalam Pasal 1 mengatur bahwa pertanian adalah kegiatan mengelola sumber daya alam hayati dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk menghasilkan komoditas pertanian yang mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan dalam suatu agroekosistem.

Pengertian Lahan dan beberapa istilah terkait, jika mengacu pada ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disingkat UU PLP2B), sebagai berikut:

1. Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor-faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia.
2. Lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.
3. Pertanian pangan adalah usaha manusia untuk mengelola lahan dan agroekosistem dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan serta kesejahteraan rakyat.
4. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan kedaulatan pangan nasional ( Pasal 1 angka 3).<sup>30</sup>

Pertanian yang lebih mementingkan keamanan pangan (*food safety*) daripada ketahanan pangan (*food security*), telah menyebabkan

---

<sup>30</sup> Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

kebijakan pertanian Indonesia salah sasaran dan pada akhirnya pendapatan dan kesejahteraan petani masih jauh dari kelayakan. Kondisi lahan pertanian justru semakin rusak dan luas lahan pertanian semakin menyempit karena terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke fungsi-fungsi lain non pertanian secara tidak terkendali.<sup>31</sup>

Peran monitoring kelembagaan dilihat dari kebijakan yang dilakukan oleh pejabat berwenang untuk melaksanakan segala peraturan yang telah ada dengan semestinya. Adapun peraturan yang menjadi dasar hukum kebijakan lahan pertanian:<sup>32</sup>

1. Undang-Undang No.41 Tahun 2009 Tentang PLP2B, peran pemerintah daerah menjadi sangat strategis dalam mewujudkan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pemerintah melalui kementerian pertanian harus melakukan secara intensif kepada pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota terkait pentingnya penerapan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) agar pemerintah daerah melakukan pemetaan prioritas dalam pembangunan.
2. Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan melalui tata cara yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara

---

<sup>31</sup> Ida Nurlida, 2009, "*Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria*", Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 240.

<sup>32</sup> Farida Pattitingi, Abrar Saleng, Kahar Lahae, dkk, 2021, "*Pengkajian Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Mendukung Peningkatan Produksi Padi*", Litera, Yogyakarta, hlm. 19-28.

lebih mendalam peraturan pemerintah ini dalam penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota tidak melibatkan pemerintah dalam hal ini kementerian pertanian.

3. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No.19 Tahun 2016 Tentang Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pada Wilayah Yang Belum Terbentuk Rencana Tata Ruang Wilayah.
4. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2012 Tentang insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pemberian insentif kepada petani dilakukan oleh pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Petani penerima insentif memiliki kewajiban diantaranya untuk memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukannya.

## **2. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.**

Perlindungan terhadap pertanian terutama lahan pertanian pangan berkelanjutan sudah merupakan tugas pemerintah membuat berbagai kebijakan baik dalam bentuk Undang-Undang maupun peraturan-peraturan lainnya. Namun apabila upaya pengendalian lahan pertanian pangan tersebut tidak mendapat dukungan yang memadai atau terintegrasi ke dalam pembangunan sektor pertanian yang terpadu maka upaya tersebut tidak akan berhasil. Jika praktek alih fungsi lahan terhadap

lahan pertanian ini tidak terkendali, maka ketahanan pangan akan terganggu. Area hijau persawahan yang terdata sebagai lahan berkelanjutan dapat terus memproduksi bahan pangan yang nantinya dijual kepada masyarakat sekitar. Area sawah yang tidak termasuk area hijau berkelanjutan dapat dialih fungsikan dengan seizin pemerintah jika pemerintah tidak setuju maka alih fungsi area persawahan dapat dibatalkan. Demi menunjang area hijau berkelanjutan dan mengantisipasi pola pikir masyarakat secara diam-diam mengalihfungsikan lahan mereka pemerintah membuat aturan baru tentang perlindungan area hijau berkelanjutan. Tujuannya lebih menekan niat masyarakat mengubah sawah menjadi bangunan demi menjaga ekosistem dan terdapat sanksi bagi mereka yang tanpa sepengetahuan pemerintah mengalihfungsikan lahan sawah.<sup>33</sup>

Lahan pertanian yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat berupa :<sup>34</sup>

1. Lahan beririgasi, meliputi sawah beririgasi teknis, sawah beririgasi semi teknis, sawah beririgasi sederhana, dan sawah pedesaan;
2. Lahan reklamasi, rawa pasang surut, dan non pasang surut (lebak) yang memenuhi kriteria kesesuaian lahan;
3. Lahan tidak beririgasi meliputi sawah tadah hujan dan lahan kering.

---

<sup>33</sup> Komang Triana ayunita, Ida Ayu Putu, I Nyoman Utama, *Op.cit*, hlm. 162.

<sup>34</sup> Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, 2021, "Petunjuk Teknis Rekomendasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan", hlm. 15.

Tujuan lahan pangan yang berkelanjutan dilindungi, pada intinya adalah melindungi daerah dan tanah untuk pangan pertanian yang berkelanjutan, memastikan ketersediaan lahan pangan dengan cara yang berkelanjutan, mendapatkan kemerdekaan pangan, ketahanan dan kedaulatan, perlindungan lahan pangan pertanian milik petani, untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat, meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani, meningkatkan pekerjaan untuk kehidupan yang layak, menjaga keseimbangan ekologi, mencapai revitalisasi pertanian, lingkup perlindungan pangan yang berkelanjutan. Kebijakan yang dibuat dalam UU No. 41 Tahun 2009 tentang PLP2B pada tahap implementasi dapat diuraikan pada intinya ialah dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, tidak berdasarkan pendapat atau saran dari masyarakat terkait perencanaan dan penentuan LP2B di RTRW.<sup>35</sup>

UU No. 41 Tahun 2009 tentang PLP2B bertujuan untuk:

1. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.
2. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.
3. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.
4. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani.
5. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat.
6. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani.
7. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak.
8. Mempertahankan keseimbangan ekologis, dan
9. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

---

<sup>35</sup> Eka N.A.M. Sihombing, "Analisis Kebijakan Insentif Dalam Rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Indonesia", Jurnal Jatiswara, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Vol. 36 No.1 Maret 2021, hlm. 6.

Pertanian berkelanjutan atau *Sustainable Agriculture* adalah pengelolaan sumber daya yang berhasil untuk usaha pertanian guna membantu kebutuhan manusia yang berubah sekaligus mempertahankan atau meningkatkan kualitas lingkungan dan melestarikan sumber daya alam. Keberlanjutan artinya kemampuan untuk bertahan dan menjaga agar tidak merosot.<sup>36</sup> Pertanian berkelanjutan adalah pertanian yang berlanjut untuk saat ini, saat yang akan datang dan selamanya. Pertanian tetap ada manfaat bagi semuanya dan tidak menimbulkan bencana bagi semuanya. Dalam pertanian berkelanjutan tersirat bahwa tanaman yang kita tanam harus dapat memberikan keuntungan yang berkesinambungan.<sup>37</sup>

### **3. Penatagunaan Tanah**

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah Pasal 1 menegaskan, penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Pada rumusan tersebut dibedakan antara istilah “penggunaan tanah” dan “pemanfaatan tanah” yang meskipun sama-sama memberi manfaat bagi kehidupan manusia.

---

<sup>36</sup> Prapto Yudono, Azwar Maaz, Christanti Sumardiyono, dkk, 2018, *Pengantar Ilmu Pertanian*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 187.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 188.

Penatagunaan tanah merupakan bagian atau melengkapi Rencana Tata Ruang Wilayah berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam arti lahan (*land*). Mendirikan bangunan, bercocok tanam, dan membuat tambak, merupakan contoh penatagunaan tanah.<sup>38</sup>

Penyelenggaraan Penatagunaan Tanah (selanjutnya disingkat dengan PGT) dilakukan terhadap tanah hak, negara, dan ulayat masyarakat hukum adat sebagai kegiatan di bidang pertanahan, baik di kawasan lindung maupun pada kawasan budi daya sesuai dengan fungsi kawasan berdasarkan RTRW Kabupaten/Kota yang bersangkutan.<sup>39</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 PP No. 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah bahwa:

- (1) Dalam rangka pemanfaatan ruang dikembangkan penatagunaan tanah yang disebut juga pola pengelolaan tata guna tanah;
- (2) Penatagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan kegiatan di bidang pertanahan di Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya;
- (3) Penatagunaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa penatagunaan tanah mempunyai tiga prinsip, yaitu:<sup>40</sup>

1. Prinsip penggunaan aneka (*principle multiple use*).

Prinsip ini menghendaki agar penatagunaan tanah harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan

---

<sup>38</sup> A.M. Yunus Wahid, 2014, "*Pengantar Hukum Tata Ruang*", Kencana, Jakarta, hlm. 206.

<sup>39</sup> Ida Nurlida, *Op.cit*, hlm. 212.

<sup>40</sup> Soedikno Mertokusumo, 1998, *Hukum Dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, hlm. 66.

tanah tertentu. Prinsip ini mempunyai peranan penting untuk mengatasi keterbatasan areal, terutama di wilayah yang jumlah penduduknya sudah sangat padat.

2. Prinsip penggunaan maksimum (*principle of maximum production*). Prinsip ini dimaksudkan agar penatagunaan suatu bidang tanah diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak. Yang dimaksud hasil fisik adalah sesuatu yang dihasilkan dari tanah misalnya sawah menghasilkan padi atau bahan pangan lainnya.
3. Prinsip Penggunaan Optimum (*prinsip optimal use*). Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang tanah memberikan keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya kepada orang yang menggunakan atau mengusahakan tanpa merusak sumber alam itu sendiri.

#### **a. Asas Penatagunaan Tanah.**

Asas penatagunaan tanah ditetapkan dalam Pasal 2 PP No.16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, yaitu :

1. Asas keterpaduan, maksudnya adalah penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharumkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
2. Asas berdaya guna dan hasil guna. Maksudnya adalah penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.

3. Asas serasi, selaras, dan seimbang, maksudnya adalah penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya, sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar-penggunaan atau penatagunaan tanah.
4. Asas berkelanjutan, maksudnya adalah penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah dengan memperhatikan kepentingan antar generasi.
5. Asas keterbukaan, maksudnya adalah penatagunaan tanah dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat.
6. Asas persamaan, keadilan dan perlindungan hukum, maksudnya adalah dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah, sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

**b. Tujuan Penatagunaan Tanah.**

Tujuan penatagunaan tanah ditetapkan dalam Pasal 3 PP No.16

Tahun 2004, yaitu :

1. Mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;

2. Mewujudkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
3. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
4. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang wilayah yang telah ditetapkan.

### **c. Kewenangan Pengaturan Penatagunaan Tanah.**

Penatagunaan tanah perlu diatur karena tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia yang dikuasai atau dimiliki oleh orang seorang, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat dan atau badan hukum maupun yang belum diatur dalam hubungan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berbagai bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak-hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaannya.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Hasni, 2010, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 73.

Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa;

“bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara untuk pergunaan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Sebelum amandemen 1945, pasal 33 ayat (3) tersebut dijelaskan dalam penjelasan pasal 33 alinea 4. Kemudian dijabarkan ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada Pasal 4 Ayat (1) batasan resmi mengenai tanah sebagai berikut:

“Atas dasar menguasai Negara Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”.

Berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) di atas, maka yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Istilah “menguasai” bukan berarti memiliki, namun mempunyai arti sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia, dimana negara diberikan wewenang untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan tanah. Pemerintah sebagai wakil negara dapat mengatur

peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa termasuk di dalamnya juga mengenai tanah.<sup>42</sup>

Penatagunaan tanah sangat penting dalam menentukan bagi persediaan peruntukan dan penggunaan tanah untuk menjamin adanya kelestarian lingkungan akibat adanya penambahan penduduk sehingga perlu peraturan daerah yang menunjang pasal 15 yang berbunyi:<sup>43</sup>

“Memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu.”

#### **4. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.**

Kepentingan umum merupakan salah satu isu sentral dalam pengadaan tanah. Pemahaman objektif-rasional dari perspektif hukum tentang kepentingan umum merupakan sarana utama untuk menjamin kepentingan umum, sekaligus kepentingan individu, dengan tujuan agar keadilan dapat terlaksana. Artinya hukum harus memberikan batasan yang tegas agar tidak ditafsirkan oleh pemerintah untuk kepentingan lain.<sup>44</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Peraturan presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah bahwa:

“Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau

---

<sup>42</sup> Sudargo Gautama, Ellyda T Soetijarto, 1997, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 54.

<sup>43</sup> Hasni, *Op.cit*, hlm. 75.

<sup>44</sup> Edi Rohaedi, Isep H. Insan, dan Nadia Zumaro, “ Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”, *Jurnal Pakuan Law Review*, Vol.5, No. 1 Januari-Juni 2019, hlm. 204.

menyerahkan tanah, bangunan tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.”

Adapun kegiatan yang termasuk dalam kategori “kepentingan umum” menurut Pasal 5 Perpres Nomor 65 Tahun 2006 adalah:<sup>45</sup>

- a) Jalan umum atau jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b) Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c) Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- d) Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e) Tempat pembuangan sampah;
- f) Cagar alam dan cagar budaya;

Pembangkit transmisi, distribusi tenaga listrikKetika memperoleh atau menyediakan tanah untuk pembangunan pertanian, masalahnya adalah bagaimana penggunaan tanah untuk tujuan non pertanian tidak mengurangi jumlah tanah yang dikembangkan atau berpotensi untuk pertanian. selain mengembangkan, penggunaan tanah non pertanian harus dikelola dengan baik sehingga tidak menimbulkan dampak lingkungan yang negatif bagi pengembangan sektor pertanian.<sup>46</sup>

Pengadaan tanah menetapkan bahwa setiap pembangunan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk kepentingan umum kemudian penatagunaan tanah mengatur kebijakan yang telah disepakati agar tidak dilakukan pengadaan tanah untuk kepentingan lain.

---

<sup>45</sup> Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah.

<sup>46</sup> Hasni, *Op.Cit*, hlm. 93.

## **B. Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan**

### **1. Pengertian Alih Fungsi Lahan**

Alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan pedesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya terpadu mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Disisi lain, alih fungsi lahan pertanian pangan menyebabkan makin sempitnya luas lahan yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.<sup>47</sup>

Alih fungsi lahan pertanian atau konversi lahan pertanian adalah perubahan fungsi lahan pertanian. Perubahan ini meliputi perubahan lahan sawah ke lahan bukan sawah baik untuk peruntukan pertanian lain maupun perubahan ke non pertanian. Kecenderungan alih fungsi lahan sangat sulit dihindari. Penyebab terjadinya alih fungsi lahan adalah

---

<sup>47</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang N0.41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

meningkatnya jumlah penduduk dan taraf kehidupan, lokasi lahan pertanian yang strategis diminati untuk kegiatan non pertanian.<sup>48</sup>

Sedangkan Adi Harsono dan Ali Sofyan Husein menjelaskan bahwa alih fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertumbuhan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur kepemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus. Selain untuk memenuhi kebutuhan industri, alih fungsi lahan pertanian juga terjadi untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jumlahnya jauh lebih besar.<sup>49</sup>

Pemerintah memberlakukan kebijakan area hijau berkelanjutan guna mengurangi kegiatan impor bahan pokok yang membuat hutang negara meningkat dan kebijakan ini berlaku seterusnya dan akan diperbaharui setiap tahunnya mengikuti aturan serta perkembangan zaman di kemudian hari. Dengan demikian maka minat orang-orang yang mementingkan keinginan sendiri menjadi tertahan dengan diberlakukannya aturan pemerintah tentang area hijau berkelanjutan dan barangsiapa yang melanggar aturan pemerintah mendapat sanksi.

---

<sup>48</sup> Gatot Irianto, *Op.Cit*, hlm. 46.

<sup>49</sup> Adi Harsono dan Ali Sofyan Husein, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 13.

Pemerintah pusat meneruskan aturan tersebut kepada pemerintah daerah untuk segera merealisasikan aturan tentang larangan alih fungsi sawah.<sup>50</sup>

Alih fungsi lahan merupakan konversi lahan pertanian yang mengakibatkan berkurangnya lahan pertanian, sudah menjadi hal yang tumbuh dalam masyarakat dan sulit untuk dihindarkan pelaksanaannya. Adapun segala kebijakan yang telah dibuat oleh pemegang kebijakan tidak akan berdampak baik tanpa adanya kesadaran yang lebih dari masyarakat atau pemilik lahan.

## **2. Faktor-faktor terjadinya Alih Fungsi Lahan.**

Alih fungsi lahan tentunya tidak terlepas dari adanya faktor yang mempengaruhi sehingga terjadi konversi lahan dari pertanian ke penggunaan non-pertanian. Ada tiga faktor penting yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan sawah yaitu:<sup>51</sup>

- a. Faktor Eksternal.  
Merupakan faktor yang disebabkan oleh adanya dinamika pertumbuhan perkotaan, demografi maupun ekonomi.
- b. Faktor Internal.  
Faktor ini lebih melihat sisi yang disebabkan oleh kondisi sosial-ekonomi rumah tangga pertanian penggunaan lahan.
- c. Faktor Kebijakan.  
Yaitu aspek regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang berkaitan dengan perubahan fungsi lahan pertanian.

Tantangan yang dihadapi sektor pertanian yaitu semakin berkurangnya lahan-lahan pertanian oleh aktivitas ekonomi manusia,

---

<sup>50</sup> Komang Triana ayunita, Ida Ayu Putu, I Nyoman Sutarna, *Op.cit*, hlm. 163.

<sup>51</sup> Lestari T, 2009, *Dampak Konversi Lahan Pertanian bagi Taraf Hidup Masyarakat*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, hlm. 92.

terutama untuk pemukiman, pembangunan infrastruktur (jalan, bendungan, industri dan sebagainya) Pembangunan yang terus dilaksanakan menyebabkan banyak lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi non pertanian. Alih fungsi lahan semakin masif terjadi di wilayah perkotaan. Harga lahan yang cukup tinggi menjadi salah satu faktor pemicu para petani untuk melepaskan kepemilikan lahannya ke investor untuk dialih fungsikan. Akibatnya keadaan ini menyebabkan kemampuan lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan makanan bagi penduduk semakin berkurang. Menyadari kondisi tersebut pemerintah bersama-sama dengan DPR mengesahkan lahirnya UU PLP2B No. 41 Tahun 2009. Undang-Undang ini diharapkan dapat menahan laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat membantu kedaulatan ketahanan pangan nasional. Disamping itu, pemerintah akan memiliki lahan dalam rangka penyediaan pangan karena di dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa lahan-lahan yang termasuk kedalam kategori lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) tidak dapat dialihfungsikan ke peruntukan lain.<sup>52</sup>

Faktor-faktor lain yang menyebabkan tingginya laju Alih Fungsi Lahan adalah:<sup>53</sup>

1. Belum terjaminnya kepastian hak atas tanah petani (*land tenure*) sehingga posisi petani dalam mengakses sumber pembiayaan

---

<sup>52</sup> Direktorat Pangan dan Pertanian Kementerian perencanaan pembangunan nasional/ Badan perencanaan pembangunan nasional. *Evaluasi implementasi kebijakan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B)*. 2015, hlm. 12.

<sup>53</sup>. Gatot Irianto, *Op.cit*, hlm. 52.

perbankan sangat lemah, hal ini menyebabkan petani enggan meningkatkan produktivitas lahan yang berujung kepada pendapatan rendah.

2. Terjadinya degradasi lahan pertanian akibat pengelolaan lahan yang tidak menerapkan kaidah teknis konservasi tanah dan air, mengakibatkan jumlah lahan kritis di Indonesia makin bertambah.
3. Banyaknya lahan terlantar (*idle land*) yang terjadi karena masalah landreform cukup luas. Apabila masalah ini dapat dipecahkan, peluang untuk perluasan areal pertanian semakin terbuka lebar.

### **3. Pengendalian Alih fungsi lahan**

Alih fungsi lahan pertanian dapat terjadi secara langsung maupun tidak langsung. Konversi secara langsung terjadi akibat keputusan pemilik lahan untuk mengalihfungsikan lahan untuk penggunaan lain seperti untuk industri perumahan dan prasarana atau pertanian lainnya. Konversi lahan sawah bersifat *irreversible* karena sangat sulit dikembalikan ke kondisi semula. Jika dilihat dari peluang terjadinya alih fungsi lahan pertanian, peluang konversi lahan sawah lebih besar daripada lahan kering.<sup>54</sup>

Menurut Perpres No. 59 Tahun 2019 Tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah menetapkan Pengertian mengenai pengendalian alih fungsi lahan sawah adalah:

---

<sup>54</sup> Gatot Irianto, *Op.Cit*, hlm. 47-48.

“serangkaian kegiatan yang dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan lahan sawah menjadi bukan lahan sawah baik secara tetap maupun sementara.”<sup>55</sup>

Penggunaan tanah pertanian ke non pertanian adalah dalam pemberian izin perubahan penggunaan tanah pertanian harus mempertimbangkan aspek tata guna tanah. Menurut Pasal 1 PP No. 16 Tahun 2004 Penatagunaan tanah adalah:

“Sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.”

Pertimbangan teknis pertanahan dalam penerbitan izin lokasi penetapan lokasi atau izin perubahan penggunaan tanah dalam Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 harus:

- a. Tidak boleh mengorbankan kepentingan umum;
- b. Tidak boleh saling mengganggu penggunaan tanah sekitarnya;
- c. memenuhi asas keberlanjutan;
- d. memperhatikan asas keadilan; memenuhi ketentuan peraturan perundangan

Undang-Undang Pokok Agraria menjadi prinsip dasar kebijakan di bidang pertanahan. Seiring dengan berjalannya waktu penguasaan dan penggunaan tanah cenderung pesat maka dari itu diperlukan pembaharuan pola pikir yang mendasari terbitnya berbagai kebijakan di

---

<sup>55</sup> Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

bidang pertanahan. Dengan demikian, maka yang harus menjadi pusat perhatian dari kebijakan pertanahan adalah kemampuannya untuk memenuhi keadilan bagi seluruh masyarakat di dalam upaya perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai kebutuhan yang esensial.<sup>56</sup>

Upaya untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian itu dilakukan melalui kebijakan pemberian izin lokasi yang sudah terlanjur diberikan, di samping perlunya penyempurnaan RTRW di beberapa kabupaten terlanjur mencantumkan rencana penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian. Kiranya monitoring terhadap kebijakan yang telah digariskan perlu diprioritaskan.<sup>57</sup>

### **C. Penataan Ruang**

Pemegang hak atas tanah wajib menggunakan dan memanfaatkan tanah untuk sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah serta memelihara dan mencegah kerusakan tanah yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menimbulkan perubahan terhadap sifat fisik atau hayatinya, hal tersebut harus dilakukan sebagai upaya untuk melindungi fungsi tanah.<sup>58</sup>

Penataan Ruang berdasarkan Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang adalah:

“suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.”

---

<sup>56</sup> Maria SW Sumardjono, *Op.cit*, hlm. 17-20.

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm. 30.

<sup>58</sup> Hasni, *Op.cit*, hlm. 89.

Sehubungan dengan hal ini, di dalam penjelasan umum dari Undang-Undang No.26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang disebutkan sebagai berikut: ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya tidak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional, Undang-Undang ini mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat menghasilkan lingkungan alam dan lingkungan buatan yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta mendapatkan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.<sup>59</sup>

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan rencana letak dari berbagai macam peruntukan tanah yang direncanakan dalam rangka memenuhi berbagai ragam keinginan dan kebutuhan dalam suatu wilayah. Dalam kenyataannya untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat, peruntukan tanah tersebut dapat diakomodir di atas tanah,

---

<sup>59</sup> Muhaimin, "Kedudukan Kearifan Lokal Dalam Penataan Ruang Provinsi Bali" Jurnal Penelitian Hukum de jure, Vol.18 No.1, Maret 2018, hlm. 62.

tentunya tidaklah mungkin semua jenis peruntukan tanah tersebut dapat diakomodir dalam rencana tata ruang. Oleh karena itu rencana peruntukan tanah harus menjadi prioritas sehingga dalam implementasinya konflik kepentingan inilah yang seringkali menjadikan munculnya ketidaksesuaian tata ruang.<sup>60</sup>

Dalam rangka pelaksanaan penataan ruang, di lakukan pembinaan dengan kegiatan sebagai berikut: <sup>61</sup>

1. Mengumumkan dan menyebarluaskan rencana tata ruang kepada masyarakat;
2. Menumbuhkan serta mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat melalui penyuluhan hukum, bimbingan, pendidikan dan pelatihan.

#### **1. Asas Penataan Ruang.**

Berdasarkan Pasal 2 UU No. 26 Tahun 2007 Penataan Ruang ditegaskan sebagai berikut:

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

- a) Keterpaduan;
- b) Keserasian, keselarasan dan keseimbangan;
- c) Keberlanjutan;
- d) Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e) Keterbukaan;
- f) Kebersamaan dan kemitraan;
- g) Perlindungan kepentingan umum;
- h) Kepastian hukum dan keadilan; dan
- i) Akuntabilitas;

---

<sup>60</sup> Slamet Muryono & Westi Utami, "Pemetaan Potensi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Mendukung Ketahanan Pangan", Jurnal Agraria dan Pertanahan, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Vol. 6 No. 2 November 2020, hlm. 11.

<sup>61</sup> Supriadi, 2015, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 288.

## **2. Tujuan Penataan Ruang.**

Pasal 3 UUPR mengatur bahwa penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berdasarkan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

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

Berdasarkan UUPR, Indonesia memberlakukan sistem zonasi guna mengendalikan pemanfaatan ruang. Ketentuan ini dijabarkan dalam Pasal 35 dan 36. Pada Pasal 35 diatur bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Pasal 36 mengatur tentang mekanisme peraturan zonasi.

1. Peraturan zonasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang.
2. Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang.
3. Peraturan zonasi ditetapkan dengan :

- a. Peraturan pemerintah untuk arahan peraturan zonasi sistem nasional;
- b. Peraturan daerah provinsi untuk arahan peraturan zonasi sistem provinsi; dan
- c. Peraturan daerah Kabupaten/kota untuk peraturan zonasi sistem daerah.