

SKRIPSI

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCEGAHAN ALIH
FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN MAROS**

Disusun dan diajukan oleh:

NUR ASIAH JAMILAH

B11116111



**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

202

HALAMAN JUDUL

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCEGAHAN ALIH
FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN MAROS**

OLEH:

NUR ASIAH JAMILAH

B11116111

SKRIPSI

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
2023

PENGESAHAN SKRIPSI

**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCEGAHAN ALIH FUNGSI
LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN MAROS**

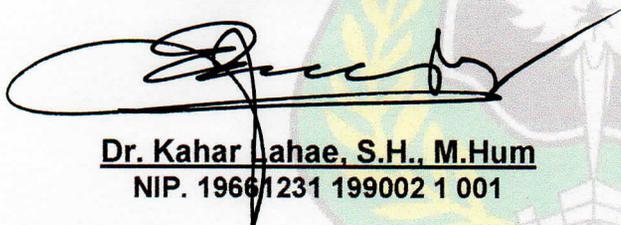
Disusun dan diajukan oleh

**NUR ASIAH JAMILAH
B111 16 111**

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 hari Senin, 10 Juli 2023
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

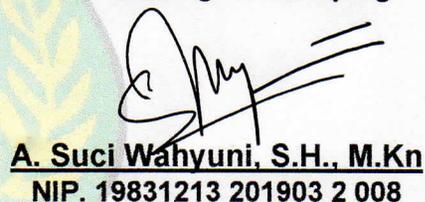
Menyetujui,

Pembimbing Utama



Dr. Kahar Jahae, S.H., M.Hum
NIP. 19661231 199002 1 001

Pembimbing Pendamping



A. Suci Wahyuni, S.H., M.Kn
NIP. 19831213 201903 2 008

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum,



PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : NUR ASIAH JAMILAH

NIM : B11116111

Peminatan : Hukum Agraria

Departemen : Hukum Keperdataan

Judul : Peran Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Alih Fungsi
Lahan Pertanian di Kabupaten Maros

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 5 Juli 2023

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum

NIP. 19661231 199002 1 001



A. Suci Wahyuni, S.H., M.Kn

NIP. 19831213 201903 2 008



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

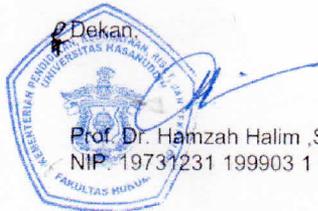
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : NUR ASIAH JAMILAH
N I M : B11116111
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Keperdataan
Judul Skripsi : Peran Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan
Pertanian di KABUPATEN MAROS

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

Makassar, Juli 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nur Asiah Jamilah

NIM : B11116111

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul "**PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCEGAHAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN MAROS**" adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 5 Juli 2023

Yang membuat pernyataan,



F6947AKX606133865

(Nur Asiah Jamilah)

ABSTRAK

Nur Asiah Jamilah (B11116111) dengan Judul “***Peran Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Maros***”. Di bawah bimbingan **Kahar Lahae** sebagai Pembimbing Utama dan **Andi Suci Wahyuni** sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian dan untuk mengidentifikasi bentuk pengawasan pemerintah daerah terhadap alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Maros.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris. Berlokasi di Kecamatan Moncongloe Kabupaten Maros. Data primer diperoleh melalui teknik pengumpulan data berupa penelitian lapangan yang diperoleh dengan wawancara dan data sekunder diperoleh dengan studi kepustakaan, yang kemudian dianalisis secara deskriptif analitis.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum implementatif, hal ini dikarenakan peraturan daerah tersebut belum dilengkapi dengan peta spasial LP2B. sehingga kebijakan ini belum bisa dijadikan sepenuhnya acuan dalam pengendalian alih fungsi lahan. Sedangkan pengawasan pemerintah terhadap alih fungsi lahan dilakukan melalui upaya preventif berupa pengaturan, perizinan dan sosialisasi serta upaya represif berupa pemberian sanksi.

Kata Kunci: Alih Fungsi Lahan; Implementasi Kebijakan; Pengawasan Pemerintah Daerah

ABSTRACT

Nur Asiah Jamilah (B11116111) with the title "**The Role of Local Government in Preventing the Conversion of Agricultural Land in Maros Regency**". Under the guidance of **Kahar Lahae** as Main Advisor and **Andi Suci Wahyuni** as Companion Advisor.

The main objective of this study is to describe the implementation of the Regional Regulation of Maros Regency Number 1 of 2020 as regards Protection of Sustainable Food Agricultural Land in an effort to prevent the conversion of agricultural land and to identify forms of local government surveillance of the conversion of agricultural land in Maros Regency.

This study used empirical legal research methods. Located in Moncongloe District, Maros Regency. Primary data was obtained through data collection techniques in the form of field research and secondary data obtained by library research, which was then analyzed descriptively.

The results of this study, namely the implementation of Maros Regency Regional Regulation Number 1 of 2020 as regards Protection of Sustainable Food Agricultural Land has not been implemented, this is because the regional regulation has not been equipped with a LP2B spatial map. so that this policy cannot be fully used as a reference in controlling land conversion. Meanwhile, government surveillance of land conversion is carried out through prevention in the form of regulation, socialization, licensing and repressive efforts in the form of enforcement of legal sanctions.

Keywords: Land Conversion; Policy Implementation; Local Government Surveillance

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Alhamdulillah rabbil 'alamin, puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini yang berjudul "PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENCEGAHAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN MAROS". Tak lupa pula Shalawat dan salam semoga senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad Shallallahu 'Alaihi wa Sallam beserta para keluarga, kerabat dan sahabatnya. Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Penyusunan skripsi ini tidak akan bisa terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini Penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada para pihak yang telah mendampingi dan membimbing penulis dalam proses penyusunan skripsi ini yakni:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para wakil Rektor yaitu Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM, selaku Wakil Rektor I, Prof. Subehan,

S.Si., M.Pharm. Sc., Ph.D., Apt selaku Wakil Rektor II, Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Wakil Rektor III, Prof. Dr. Eng. Ir. Adi Maulana, ST, M.Phil selaku Wakil Rektor IV;

2. Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H., M.A.P selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan yaitu Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M selaku Wakil Dekan I, Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A., selaku Wakil Dekan II, dan Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III. Terima kasih atas segala bentuk bantuan dan dukungan yang telah diberikan kepada penulis..
3. Kedua orang tua dan saudara penulis, Bapak Asriadi, Ibunda Nanong, Abdul Malik dan Muhammad Yahya yang telah memberikan semangat dan dukungan yang luar biasa kepada penulis, juga doa dan kasih sayang yang telah diberikan hingga penulis bisa bertahan sampai pada posisi ini.
4. Para pembimbing penulis yaitu bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum selaku pembimbing utama dan ibu A. Suci Wahyuni, S.H., M.Kn selaku pembimbing pendamping yang senantiasa meluangkan waktunya membimbing dan mengarahkan penulis, hingga pada akhirnya skripsi ini dapat terselesaikan.
5. Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H dan Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn selaku Tim Penguji dalam pelaksanaan ujian skripsi penulis.

6. Dr. Aulia Rifai, S.H., M.H selaku Ketua Departemen Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
7. Prof. Dr. Muh. Yunus, S.H.,M.Si selaku dosen Penasehat Akademik yang telah memberikan arahan dan nasehat akademik selama masa perkuliahan.
8. Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana S.H., M.H selaku Supervisor KKN Tematik Hukum Gel. 102 yang telah memberikan bimbingan dan perhatian selama penulis menjalani masa KKN.
9. Segenap Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pembelajaran kepada Penulis.
10. Seluruh staf/pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang turut membantu Penulis selama menjalani aktivitas di kampus, baik yang bersifat akademik maupun non akademik.
11. Pengelola Perpustakaan Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas waktu dan tempat selama penelitian berlangsung sebagai penunjang skripsi Penulis.
12. Instansi yang membantu penulis dalam mendapatkan data penelitian yakni Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Makassar dan Kabupaten Maros, Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Maros, Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Maros, Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan

Pangan Kabupaten Maros yang telah memberikan kemudahan bagi penulis dalam perizinan penelitian.

13. Teman-teman penulis yakni Adi Muktadir S.Pt, Inda Ramadhani S.Hut, Khumairah Alimin S.Pt, Kanda Hasir S.H, Retno Meitia S.Pt, Jamal S.Pt., Nur Jannah S.H, Ria Anugrah S.H, Sapitri Dewiyanti S.H, Reima S.H, Yustika Deliana S.H, Syahira S.H, Amalia A S.H, Paramita S.H, Nadya S.H, Agus Mansur S.H, Dendi Aswendi S. Ft yang telah menjadi *support system* bagi penulis.

14. Teman angkatan “DIKTUM 2016” yang telah kebersamai dan memberikan informasi kepada penulis selama perkuliahan berlangsung.

15. Teman-teman seperjuangan peminatan Hukum Keperdataan bidang Hukum Agraria yang dinamai “Juragan Tanah” yang tidak punya lelah dalam memberikan bantuan kepada penulis semasa perkuliahan hingga skripsi ini selesai.

Semoga Allah Subhanahu Wa Ta’ala membalas segala kebaikan yang telah diberikan kepada Penulis.

Makassar, 5 Juli 2023

Penulis



Nur Asiah Jamilah

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|---|-------------|
| HALAMAN JUDUL | ii |
| LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI | iii |
| PERSETUJUAN PEMBIMBING | iv |
| PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI | v |
| PERNYATAAN KEASLIAN | vi |
| ABSTRAK | vii |
| ABSTRACT | viii |
| KATA PENGANTAR | ix |
| DAFTAR ISI | xiii |
| DAFTAR TABEL | xv |
| BAB I | 1 |
| A. Latar Belakang Masalah..... | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 12 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 13 |
| D. Kegunaan Penelitian..... | 13 |
| E. Keaslian Penelitian..... | 14 |
| BAB II | 17 |
| A. Tinjauan Tentang Tanah | 17 |
| 1. Pengertian Tanah..... | 17 |
| 2. Jenis-jenis Penggunaan Tanah | 18 |
| B. Lahan Pertanian dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan | 19 |
| C. Alih Fungsi Lahan..... | 23 |
| 1. Pengertian Alih Fungsi Lahan | 23 |
| 2. Jenis-Jenis Alih Fungsi Lahan | 24 |
| 3. Faktor-Faktor Terjadinya Alih Fungsi Lahan..... | 25 |
| 4. Pengendalian Alih Fungsi Lahan | 25 |
| D. Penatagunaan Tanah | 27 |
| E. Penataan Ruang..... | 32 |
| BAB III | 43 |

| | |
|--|-----------|
| A. Lokasi Penelitian..... | 43 |
| B. Populasi Dan Sampel | 43 |
| C. Jenis Dan Sumber Data | 45 |
| D. Teknik Pengumpulan Data..... | 45 |
| E. Analisis Data..... | 46 |
| BAB IV | 47 |
| A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian..... | 47 |
| B. Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Upaya Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian. | 51 |
| C. Bentuk Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Maros | 71 |
| BAB V | 90 |
| A. Kesimpulan | 90 |
| B. Saran | 91 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 92 |
| Lampiran | |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|----|
| Tabel 1. Data Pertumbuhan Penduduk di Kecamatan Moncongloe..... | 49 |
| Tabel 2. Luas Alih Fungsi Lahan Sawah Pertanian Kabupaten Maros Tahun 2015-2019..... | 54 |
| Tabel 3. Produksi beras Kabupaten Maros (Ton) tahun 2018- 2022..... | 77 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara agraris dengan tanah yang subur dan memiliki banyak lahan pertanian, oleh karena itu sebagian besar masyarakat Indonesia didominasi oleh penduduk yang bermata pencaharian sebagai petani. Lahan pertanian termasuk salah satu kekayaan alam yang dikuasai oleh negara karena menyangkut kepentingan hidup orang banyak. Hal ini tertuang dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Adapun wewenang negara dalam penguasaan terhadap sumber daya alam termasuk tanah diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) sebagai berikut:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
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.

Masalah pertanahan menjadi kebutuhan mendasar bagi masyarakat secara keseluruhan sehingga diperlukan penanganan dan pengaturan

yang ekstra hati-hati. Kebutuhan terhadap lahan menjadi kebutuhan yang fundamental, hal ini menyebabkan ketersediaan lahan untuk memenuhi kebutuhan pangan menjadi terbatas. Terbatasnya lahan pertanian juga disebabkan oleh peningkatan kebutuhan negara atas tanah dan maraknya kegiatan pembangunan. Luasan lahan pertanian semakin berkurang karena sebagian telah dimanfaatkan untuk tempat tinggal masyarakat, sehingga lahan sawah telah bergeser penggunaannya dari yang semula sebagai penghasil pangan menjadi kawasan terbangun.

Indonesia dikenal sebagai negara agraris karena jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian cukup besar. Dalam publikasi yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik, tercatat bahwa jumlah penduduk Indonesia yang bermata pencaharian sebagai petani mencapai 9.749.093 jiwa. Oleh karena itu, sektor pertanian berperan penting dalam perekonomian Indonesia.¹ Sebagai negara agraris, Badan Pusat Statistik menghitung luas panen padi nasional dengan metode kerangka sampel area (KSA) dan informasi luas lahan baku sawah (LBS) yang telah diverifikasi. LBS yang digunakan berdasarkan keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 686/SK-PG.03.03/XII/2019 tentang Penetapan Luas Lahan Baku Sawah Nasional Tahun 2019. Secara total luas baku sawah pada 2019 ini 7.463.948

¹ Puspasari Setyaningrum, 2022, *Alasan Indonesia Disebut Negara Agraris , Salah Satunya Ekonomi Ditopang Oleh Petani*, diakses pada 15 November 2022, pukul 13:51 WITA, Website: <https://regional.kompas.com/read/2022/08/03/215851878/alasan-indonesia-disebut-negara-agraris-salah-satunya-ekonomi-ditopang-oleh?page=all>

hektare. Sehingga untuk luas panen padi nasional angka sementara 2022 ini dari hasil survei KSA pada 2022 mencapai 10,601 juta hektar.²

Untuk itu sektor pertanian Indonesia sebagai sektor strategis dalam perekonomian nasional, karena memiliki lahan pertanian yang melimpah dalam menunjang ketersediaan pangan dalam negeri. Negara diharapkan menjamin hak atas pangan sebagai hak setiap warga negara Indonesia, sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.³ Pemenuhan kebutuhan atas pangan merupakan bagian dari hak asasi manusia, diatur dalam Pasal 27 Ayat (2) UUD NRI 1945 yang memberikan jaminan bagi setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.⁴

Pemenuhan hak atas pangan harus didukung dengan lahan pertanian yang subur. Namun, dibalik betapa pentingnya sektor pertanian seringkali terjadi problem seperti pertumbuhan jumlah penduduk yang tidak diikuti dengan penambahan luasan lahan pertanian.⁵ Akibatnya, lahan pertanian menjadi tergerus karena tidak mampu mengimbangi

² Moh. Khory Alfarizi, 2022, *Luas Panen Padi RI 2022 Naik Jadi 10,601 Juta Hektare, BPS Ungkap Penyebabnya*, diakses pada 28 Januari 2023, pukul 10:30 WITA, Website: <https://bisnis.tempo.co/read/1646288/luas-panen-padi-ri-2022-naik-jadi-10601-juta-hektare-bps-ungkap-penyebabnya>

³ Bagian Menimbang Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, hlm. 1

⁴ Maria SW Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, hlm. 177.

⁵ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2014, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik (cetakan keempat)*, Nuansa Cendekia, Bandung, hlm. 13.

ketersediaan lahan yang terbatas tetapi kebutuhan akan lahan terus mengalami peningkatan.⁶

Pembangunan yang semakin marak membuat keberadaan lahan pertanian dalam situasi yang mengkhawatirkan. Kawasan lahan pertanian akan semakin lama semakin tergerus karena alih fungsi lahan pertanian persawahan menjadi kawasan terbangun, seperti contohnya pembangunan perumahan, permukiman, kawasan industri, kawasan pabrik, pengadaan tanah, pembangunan perkantoran, dan toko.

Kegiatan alih fungsi lahan pertanian tidak bisa dibiarkan begitu saja karena lahan yang sudah beralih fungsi tidak akan bisa menjadi sawah kembali. Hal ini berimplikasi serius berupa dampak negatif terhadap produksi pangan, lingkungan, kondisi ekonomi, sosial dan budaya masyarakat yang hidup di atas dan di sekitar lahan yang dialihfungsikan tersebut. Laju pembangunan tidak dapat dihindari seiring dengan tuntutan perkembangan teknologi dan perekonomian.⁷

Untuk menanggulangi kegiatan alih fungsi lahan pertanian maka pemerintah menerbitkan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disebut UU PLP2B). Telah banyak

⁶ Muhammad Nur Ansari, Syamsul Bachri, Kahar Lahae, "Efektivitas Terhadap Pelaksanaan Pengaturan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan", Repertorium Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Vol. 9, Nomor 2 November 2020, hlm. 150-151.

⁷ Nofie Tassar, 2020, *Maraknya Alih Fungsi Lahan Sebabkan Produksi Pertanian Menurun*, diakses pada 16 November 2022, pukul 10:52 WITA, Website : <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4328297/maraknya-alih-fungsi-lahan-sebabkan-produksi-pertanian-menurun>

kebijakan yang berkaitan dengan masalah pengendalian konversi lahan pertanian persawahan yang sudah dibuat. Namun demikian, implementasi terhadap regulasi yang ada belum efektif dikarenakan tidak didukung oleh data dan sikap proaktif dari pemerintah yang memadai.⁸

Larangan alih fungsi kawasan pertanian pangan telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan, sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 44 Ayat (1) dan (2) UU PLP2B yang diubah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) bahwa lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan kecuali untuk kepentingan umum. Lahan pertanian pangan yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat berupa lahan beririgasi, lahan reklamasi rawa pasang surut dan non pasang surut, dan atau lahan tidak beririgasi.⁹ Penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.¹⁰ Selanjutnya Pasal 50 Ayat (1) UU PLP2B menegaskan 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).

⁸ Akmal, 2021, "*Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kecamatan Moncongloe Kabupaten Maros*", *Skripsi*, Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, hlm. 12.

⁹ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan.

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 23 Ayat (3).

Dalam hal tertentu alih fungsi lahan dapat dilakukan dengan syarat untuk kepentingan umum. Kepentingan umum tersebut meliputi jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas kesehatan umum, cagar alam, dan pembangkit jaringan listrik.¹¹ Berdasarkan uraian ayat tersebut yang diatur dalam Pasal 36 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, jelas bahwa alih fungsi lahan pertanian dilarang kecuali untuk kepentingan umum dan telah memenuhi prosedur yang telah ditetapkan.

Berbagai aturan pelaksana dari UU PLP2B, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Maros Tahun 2012-2032, dan peraturan terbaru yakni Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Melalui

¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

regulasi di atas pemerintah telah berupaya membatasi dan mengatasi alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.

Kabupaten Maros menjadi salah satu daerah yang masuk dalam penetapan Pusat Kota Metropolitan Mamminasata Provinsi Sulawesi Selatan melalui Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perkotaan Makassar, Maros, Sungguminasa, dan Takalar, yang menempatkan Kabupaten Maros sebagai daerah yang pengembangannya diarahkan dengan fungsi utama salah satunya sebagai kawasan pertanian. Adanya bagian wilayah Kabupaten Maros tersebut harus mendukung program pembangunan dalam Kawasan Perkotaan Mamminasata sehingga itu juga mendesak dan akhirnya terjadi perubahan fungsi pada kawasan-kawasan tertentu. Jika dilihat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Maros Tahun 2012-2032 (selanjutnya disebut Perda RTRW Kabupaten Maros) mengatur peruntukan kawasan pertanian yang terdiri dari kawasan tanaman pangan lahan basah seluas 28.699 Ha dan tanaman pangan lahan kering seluas 29.344 Ha dan ditetapkan sebagai kawasan pertanian tanaman pangan berkelanjutan dengan luas 20.222 Ha yang tersebar di beberapa kecamatan yang ada di Kabupaten Maros.¹²

Lahan pertanian cukup luas ini harus tetap dilindungi keberadaannya. Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Daerah

¹² Pasal 47 Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Maros Tahun 2012-2032.

Kabupaten Maros Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Pasal 14 Ayat (1) bahwa “Lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan”. Adanya peraturan daerah ini diharapkan dapat menekan lajunya alih fungsi lahan pertanian terutama lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Lahan pertanian pangan berkelanjutan (selanjutnya disingkat LP2B) di Kabupaten Maros didukung oleh adanya sungai solo yang dapat menyediakan kebutuhan air untuk pengairan persawahan. Sehingga daerah Kabupaten Maros dikenal sebagai salah satu lumbung pangan di Sulawesi Selatan dapat terus dipertahankan.

Sebagai Kabupaten yang berbatasan dengan Ibu Kota Provinsi yakni Makassar, di beberapa wilayah Kabupaten Maros ditetapkan sebagai kawasan lahan pertanian terus mengalami perubahan fungsi. Lahan ini semestinya digunakan untuk pemenuhan produksi pangan terus berkurang karena adanya pembangunan perumahan dan kawasan industri di berbagai wilayah Kabupaten Maros seperti di Kecamatan Moncongloe dan Kecamatan Marusu yang lahan pertaniannya diubah fungsinya menjadi kawasan terbangun. Hal ini juga didukung dengan pernyataan Rosdiana (salah satu anggota fraksi Gerindra) bahwa lahan pertanian khususnya yang produktif tidak boleh dialih fungsikan ke sektor lain, karena saat ini salah satu unggulan produksi di Maros adalah pertanian. Lanjutnya, pemerintah seharusnya lebih memperhatikan kegiatan alih fungsi lahan

pertanian menjadi perumahan maupun industri, karena ini menjadi salah satu faktor yang membuat kuantitas produksi kita menurun saat ini. Luas alih fungsi lahan pertanian ini tersebar di kecamatan Moncongloe menjadi perumahan, kecamatan Marusu menjadi perumahan dan industri serta kecamatan Mandai yang diperkirakan kurang lebih 50 hektar.¹³ Hal ini pun sangat berpengaruh terhadap ketersediaan lahan pertanian.

Sudah menjadi tugas pemerintah daerah untuk bersikap aktif dalam mencegah dan melindungi lahan pertanian dari kegiatan alih fungsi lahan yang ditetapkan sebagai LP2B, salah satunya dengan melakukan pembinaan kepada setiap orang yang terikat dalam pemanfaatan LP2B dan perlindungan terhadap LP2B.¹⁴ Hal ini juga sejalan dalam aturan Pasal 27 Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disebut Perda No. 1/2020).

Kemudian kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan lahan basah dengan luas 28.688 (dua puluh delapan ribu enam ratus delapan puluh delapan) hektar ditetapkan di sebagian wilayah Kabupaten Maros, salah satunya sebagian wilayah Kecamatan Moncongloe. Hal ini dijabarkan dalam Pasal 47 Ayat (1) dan (2) Perda RTRW Kabupaten Maros bahwa:

¹³ Nurul Hidayah, 2021, *Sejumlah Fraksi DPRD Maros Soroti Alih Fungsi Lahan Pertanian*, diakses pada tanggal 21 Oktober 2022, pukul 13:32 WITA, Website : <https://makassar.tribunnews.com/2021/06/25/sejumlah-fraksi-dprd-maros-soroti-alih-fungsi-lahan-pertanian?page=all>

¹⁴ Pasal 35 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

- (1) Kawasan peruntukan pertanian di Kabupaten Maros terdiri atas:
 - a. Kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan;
 - b. Kawasan peruntukan pertanian hortikultura;
 - c. Kawasan peruntukan perkebunan; dan
 - d. Kawasan peruntukan peternakan.
- (2) Kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf a, terdiri atas:
 - a. Kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan lahan basah dengan luas 28.688 (dua puluh delapan ribu enam ratus delapan puluh delapan) hektar ditetapkan di sebagian wilayah Kecamatan Mandai, sebagian wilayah Kecamatan Camba, sebagian wilayah Kecamatan Bantimurung, sebagian wilayah Kecamatan Maros Baru, sebagian wilayah Kecamatan Bontoa, sebagian wilayah Kecamatan Mallawa, sebagian wilayah Kecamatan Tanralili, sebagian wilayah Kecamatan Marusu, sebagian wilayah Kecamatan Simbang, sebagian wilayah Kecamatan Cenrana, sebagian wilayah Kecamatan Tompobulu, sebagian wilayah Kecamatan Lau, sebagian wilayah Kecamatan Moncongloe, dan sebagian wilayah Kecamatan Turikale;
 - b. Kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan lahan kering dengan luas 29.344 (dua puluh sembilan ribu tiga ratus empat puluh empat) hektar ditetapkan di sebagian wilayah Kecamatan Mandai, sebagian wilayah Kecamatan Camba, sebagian wilayah Kecamatan Bantimurung, sebagian wilayah Kecamatan Maros Baru, sebagian wilayah Kecamatan Bontoa, sebagian wilayah Kecamatan Mallawa, sebagian wilayah Kecamatan Tanralili, sebagian wilayah Kecamatan Marusu, sebagian wilayah Kecamatan Simbang, sebagian wilayah Kecamatan Cenrana, sebagian wilayah Kecamatan Tompobulu, sebagian wilayah Kecamatan Lau, sebagian wilayah Kecamatan Moncongloe, dan sebagian wilayah Kecamatan Turikale;

Selanjutnya Pasal 47 Ayat (6) Perda RTRW Kabupaten Maros menjelaskan bahwa “kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan di Kabupaten Maros sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) ditetapkan sebagai kawasan pertanian tanaman pangan berkelanjutan, dengan luas 20.222 (dua puluh ribu dua ratus dua puluh dua) hektar”.

Terbitnya Perda No. 1/2020 menunjukkan bahwa lahan pertanian di Kabupaten Maros mulai terancam hilang oleh adanya pembangunan. Pada regulasi itu juga menyatakan bahwa kepemilikan lahan pertanian petani dilindungi oleh pemerintah agar tidak terjadi kondisi alih fungsi lahan pertanian berubah menjadi pembangunan industri, perumahan/permukiman dan lain sebagainya. Maka dari itu Pemerintah Daerah Kabupaten Maros perlu melakukan pengawasan dalam hal kegiatan alih fungsi lahan pertanian ini agar tujuan perlindungan LP2B dapat tercapai sesuai amanat UU No. 41 Tahun 2009 dan Perda No. 1/2020.

Terkhusus untuk Kecamatan Moncongloe, sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian (85%). Sumber penghasilannya ialah pertanian tanaman pangan dan tanaman palawija. Luas lahan pertanian berjumlah 3.615 hektar, dengan rincian lahan sawah sebesar 2.165 hektar dan lahan ladang seluas 1.450 hektar.¹⁵ Jika areal persawahan dan ladang yang produktif dialihfungsikan, maka upaya mempertahankan lahan pertanian yang dilakukan selama ini akan sia-sia. Serta upaya pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat itu jelas tidak dapat tercapai.

Kawasan lahan pertanian tanaman pangan di wilayah Kabupaten Maros khususnya Kecamatan Moncongloe tersebut telah diubah fungsinya untuk pengembangan pembangunan sehingga menimbulkan dampak

¹⁵ Akmal, Op.cit, hlm. 7.

negatif terhadap fisik lingkungan hidup dan kondisi sosial masyarakat yang hidup di atas dan di sekitar lahan yang dialihfungsikan tersebut dan semakin terkikisnya lahan pertanian untuk produksi pangan. Disisi lain sektor pertanian masih menjadi mata pencaharian utama bagi masyarakat di Kecamatan Moncongloe.¹⁶

Berdasarkan permasalahan di atas, penulis bermaksud untuk meneliti lebih lanjut mengenai peran pemerintah daerah dalam pencegahan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Maros terkhususnya di Kecamatan Moncongloe. Seharusnya peruntukan kawasan lahan pertanian tanaman pangan berkelanjutan tidak boleh dialihfungsikan diluar kepentingan umum.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian?
2. Bagaimanakah bentuk pengawasan pemerintah daerah terhadap alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Maros?

¹⁶ Badan Pusat Statistik Kabupaten Maros, Kecamatan Moncongloe dalam Angka 2020, hlm. 7.
<https://maroskab.bps.go.id/publication/2020/09/28/1ff355ff7fc61d4450cd62b6/kecamatan-moncongloe-dalam-angka-2020.html>

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang mendasari dilakukannya penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mendeskripsikan implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian.
2. Untuk mengidentifikasi bentuk pengawasan pemerintah daerah terhadap alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Maros.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Penelitian ini nantinya diharapkan menjadi sumber informasi dan menambah khasanah pengetahuan di bidang Hukum Agraria khususnya mengenai perubahan fungsi kawasan lahan pertanian persawahan.

2. Secara Praktis

- a. Bagi para pemangku kebijakan, pemerintah dan pihak instansi terkait diharapkan penelitian ini memberikan pertimbangan dalam menentukan kebijakan pemberian izin terkait alih fungsi lahan pertanian persawahan khususnya yang telah ditetapkan sebagai kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dilindungi.

- b. Bagi masyarakat yang memiliki lahan pertanian diharapkan agar mempertahankan lahannya untuk menjaga ketahanan pangan sehingga berkelanjutan.

E. Keaslian Penelitian

Penulis melakukan penelusuran terkait hasil riset-riset peneliti terdahulu yang termuat dalam karya ilmiah dan telah dipublikasikan oleh peneliti yang memiliki kemiripan pada objek penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, antara lain sebagai berikut:

1. Skripsi oleh Nida Nur Hidayah dengan judul "*Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan di Kabupaten Brebes*" dari Fakultas Hukum Negeri Semarang Tahun 2020, dengan rumusan masalah:
 - a. Mengapa di Kabupaten Brebes belum ada peraturan daerah khusus yang mengatur lahan pertanian pangan berkelanjutan?
 - b. Bagaimana strategi perlindungan lahan pertanian di Kabupaten brebes dengan tidak adanya peraturan daerah lahan pertanian pangan berkelanjutan?

Skripsi ini membahas mengenai belum adanya peraturan daerah khusus menyangkut lahan pertanian pangan berkelanjutan dikarenakan kurangnya sikap proaktif dari Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes untuk membuat aturan terkait dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Adapun strategi Pemerintah Kabupaten Brebes untuk mengatasi ketiadaan

perda khusus dalam melindungi lahan pertanian pangan ialah dengan cara menegakkan RTRW Kabupaten Brebes.

2. Skripsi oleh Musfira Yuniar dengan judul "*Analisis Pemanfaatan Tanah untuk Pembangunan Perumahan pada Kawasan Persawahan di Kecamatan Moncongloe Kabupaten Maros ditinjau dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman*" dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2021, dengan rumusan masalah:
 - a. Bagaimana status tanah perumahan yang diberikan kepada masyarakat atau *user*?
 - b. Bagaimana implikasi alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan di Kecamatan Moncongloe terhadap ketahanan pangan di Kabupaten Maros?

Skripsi ini memiliki perbedaan pada kajian rumusan masalah, skripsi ini membahas mengenai status tanah perumahan yang diberikan kepada masyarakat atau *user* yakni berstatus sertifikat Hak Milik dan sertifikat Hak Guna Bangunan dan implikasinya terhadap ketahanan pangan Kabupaten Maros yakni tidak terlalu berdampak dan pemenuhan ketahanan pangan di Kabupaten Maros masih dapat terwujud.

Adapun penelitian yang akan dilakukan oleh penulis membahas mengenai "Peran Pemerintah Daerah dalam Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Maros" dengan sudut

pandang masalah yang berbeda dari penelitian terdahulu. Penelitian ini difokuskan pada implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian dan bentuk pengawasan pemerintah daerah terhadap alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Maros. Oleh karena itu, keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, keilmuan, dan terbuka untuk kritik yang bersifat membangun.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Tanah

1. Pengertian Tanah

Kata tanah dipakai dalam arti yuridis, sebagai pemberian batasan oleh UUPA. Pasal 4 Ayat (1) UUPA menjelaskan bahwa atas dasar hak menguasai negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, dapat diberikan oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama. Dengan demikian, jelas bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹⁷

Tanah berkembang menjadi simbol kekayaan atau kekuasaan yang ditempatkan pada status sosial tertentu dalam strata masyarakat jika seseorang memiliki tanah yang luas. Oleh karena itu negara (pemerintah) berusaha mengatur peruntukan dan penggunaan tanah. Konstitusi Negara Republik Indonesia memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi untuk melaksanakannya, pada Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".¹⁸

¹⁷ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, hlm. 18.

¹⁸ Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 57.

Tanah juga memiliki dua arti penting yakni sebagai *social asset* dan *capital asset*. Tanah sebagai *social asset* adalah sebagai sarana pengikat kesatuan di kalangan lingkungan sosial untuk kehidupan, sedangkan tanah sebagai *capital asset* adalah sebagai modal dan pembangunan yang telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.¹⁹

2. Jenis-jenis Penggunaan Tanah

Sri Susyanti Nur mengelompokkan jenis penggunaan tanah menjadi 3 (tiga) yaitu tanah pertanian, tanah perumahan, tanah industri.²⁰

a. Tanah Pertanian

Pasal 1 Angka 2 UU PLP2B mengatur bahwa lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.

b. Tanah Perumahan

Ketentuan umum dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman mengatur mengenai penggunaan tanah untuk perumahan yaitu kawasan siap bangun (kasiba) dan lingkungan siap bangun (lisiba).

c. Tanah Industri

Kawasan industri menurut Keppres Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan industri adalah kawasan tempat pemusatan kegiatan industri

¹⁹ Achmad Rubaie, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, hlm. 1.

²⁰ Sri Susyanti Nur, 2010, *Urgensi Bank Tanah*, Pustaka Pena Press, Makassar, hlm. 35-44.

pengolahan yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan fasilitas penunjang lainnya.

Selain daripada tanah pertanian, juga dikenal istilah tanah nonpertanian, yakni tanah yang dipergunakan untuk usaha/kegiatan selain usaha pertanian sebagai berikut:²¹

- 1) Tanah perumahan (penggunaan tanah untuk tempat tinggal/rumah, lapangan, tempat rekreasi, pemakaman, dan lain-lain).
- 2) Tanah perusahaan (penggunaan tanah untuk pasar, pertokoan, gudang, bank, bioskop, hotel, stasiun, dan lainnya).
- 3) Tanah industri (penggunaan tanah untuk pabrik, percetakan, dan lainnya).
- 4) Tanah untuk jasa (penggunaan tanah untuk kantor-kantor pemerintah, tempat ibadah, rumah sakit, sekolah, dan sarana umum).

B. Lahan Pertanian dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

1. Lahan Pertanian

Menurut ketentuan Pasal 1 Angka 2 UU PLP2B, lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Lahan pertanian secara umum dapat dikategorikan menjadi lahan sawah dan bukan sawah, yaitu sebagai berikut:

a. Lahan Sawah

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, pengertian sawah adalah areal tanah pertanian basah dan kering yang digenangi air secara periodik dan terus menerus ditanami padi atau diselingi dengan tanaman semusim lainnya. Lahan sawah

²¹ Eka Fitrianiingsih, 2017, "*Tinjauan Terhadap Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Nonpertanian (Permukiman) di Kecamatan Tomoni Kabupaten Luwu Timur*", Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 11.

dapat diklasifikasikan menjadi lahan sawah irigasi dan lahan sawah tadah hujan.

a) Lahan Sawah Irigasi

Sawah yang dialiri air dari tempat lain menuju ke sawah melalui saluran-saluran primer, sekunder dan tersier disebut lahan sawah irigasi.²²

b) Lahan Sawah Tadah Hujan

Lahan sawah tadah hujan hanya mengandalkan sumber air pada musim hujan sehingga sawah dimanfaatkan hanya pada musim penghujan.²³

b. Lahan Bukan Sawah

Lahan bukan sawah terdiri dari ladang, kebun, kolam/empang, dan lahan perkebunan.

Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum terkait kebijakan lahan pertanian, sebagai berikut:²⁴

- a. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pemerintah melalui kementerian pertanian harus melakukan koordinasi secara intensif kepada pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota

²² Sudrajat, 2018, *Mengenal Lahan Sawah dan Memahami Multifungsinya Bagi Manusia dan Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 44.

²³ Ed Marhamah Nadir, 2018, *Senarai Penelitian Regenerasi Sektor Pertanian: SDM, Socio Agro Techno Ecology*, Deepublish, Yogyakarta, hlm. 64-65.

²⁴ Farida Patittingi, Abrar Saleng, Kahar Lahae, dkk, 2021, *Pengkajian Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Mendukung Peningkatan Produksi Padi*, Litera, Yogyakarta, hlm. 19-28.

terkait pentingnya penerapan LP2B agar pemerintah daerah melakukan pemetaan prioritas dalam pembangunan.

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Penetapan LP2B melalui tata cara yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota tidak melibatkan kementerian pertanian.
- c. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2016 tentang Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pada Wilayah Yang Belum Terbentuk Rencana Tata Ruang Wilayah.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 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.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan memuat data tentang LP2B dan LCP2B.

- f. Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Dalam Pasal 6 Peraturan ini Penetapan peta Lahan Sawah yang dilindungi dilakukan melalui: a) Verifikasi Lahan Sawah; b) Sinkronisasi hasil verifikasi Lahan Sawah; dan c) Pelaksanaan penetapan peta Lahan Sawah yang dilindungi.

Pengendalian alih fungsi lahan sawah menjadi salah satu strategi peningkatan kapasitas produksi padi dalam negeri, sehingga perlu dilakukan percepatan penetapan peta lahan sawah yang dilindungi dan pengendalian alih fungsi lahan sawah sebagai program strategis nasional.

2. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Lahan pertanian pangan berkelanjutan dimuat dalam ketentuan umum Pasal 1 Angka 3 UU PLP2B, yakni bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Lahan pertanian yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat berupa:²⁵

- 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.

²⁵ Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Nomor 14/Kpts/SR.020/B/01/2022 tentang Petunjuk Teknis Rekomendasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, hlm. 13.

Lahan pertanian yang masuk kategori pangan berkelanjutan harus dilindungi dengan berlandaskan pada asas: manfaat; keberlanjutan dan konsisten; keterpaduan; keterbukaan dan akuntabilitas; kebersamaan dan gotong-royong; partisipatif; keadilan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; kelestarian lingkungan dan kearifan lokal; desentralisasi; tanggung jawab negara; keragaman; dan sosial dan budaya sebagaimana dalam Pasal 2 UU PLP2B.

Adapun Pasal 3 UU PLP2B mengatur tujuan terselenggaranya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ini ialah sebagai berikut:

- a) Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- b) Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- c) Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- d) Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
- e) Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- f) Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g) Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
- h) Mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- i) Mewujudkan revitalisasi pertanian.

C. Alih Fungsi Lahan

1. Pengertian Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan merupakan perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsi semula menjadi fungsi lain. Alih fungsi lahan pertanian yang dialihfungsikan memiliki dampak negatif bagi

lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.²⁶ Kecenderungan ini sulit untuk dihindari, penyebabnya ialah meningkatnya jumlah penduduk dan lokasi lahan pertanian yang strategis diminati untuk kegiatan nonpertanian.²⁷

Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, dan kesejahteraan masyarakat pedesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya. Di sisi 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.²⁸

2. Jenis-Jenis Alih Fungsi Lahan

Jenis alih fungsi lahan terbagi atas 2 (dua) jenis, yakni alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan alih fungsi lahan sawah. Pengertian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan diatur dalam Pasal 1 Angka 15 UU PLP2B bahwa “alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah perubahan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara”. Sedangkan

²⁶ Isdyana Kusuma Ayu dan Benny Krestian Heriawanto, “Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia”, Jurnal Ketahanan Pangan, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, Vol. 2, Nomor 2 2018, hlm. 122.

²⁷ Gatot Irianto, 2016, *Lahan dan Kedaulatan Pangan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 46.

²⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

pengertian alih fungsi lahan sawah diatur dalam Pasal 1 Angka 2 Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah bahwa “ alih fungsi lahan sawah adalah perubahan lahan sawah menjadi bukan lahan sawah baik secara tetap maupun sementara”.

3. Faktor-Faktor Terjadinya Alih Fungsi Lahan

Ada 3 (tiga) faktor yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan persawahan, yaitu:²⁹

- a. Faktor eksternal yang disebabkan oleh dinamika pertumbuhan perkotaan, demografi, maupun ekonomi.
- b. Faktor internal yang disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi rumah tangga pertanian penggunaan lahan.
- c. Faktor kebijakan yang disebabkan oleh regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang berkaitan dengan perubahan fungsi lahan pertanian.

4. Pengendalian Alih Fungsi Lahan

Pasal 1 Angka 3 Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, pengendalian alih fungsi lahan sawah adalah:³⁰

“serangkaian kegiatan yang dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan Lahan Sawah menjadi bukan Lahan Sawah baik secara tetap maupun sementara.”

²⁹ Lestari T, 2009, *Dampak Konversi Lahan Pertanian bagi Taraf Hidup Masyarakat*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 92.

³⁰ Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

Dalam mengatasi tingginya alih fungsi lahan, perlu adanya pengendalian yang ketat. Pengendalian alih fungsi lahan dapat dilakukan dengan mengendalikan faktor-faktor yang secara signifikan mempengaruhi alih fungsi lahan. Faktor yang dapat menjadi instrumen bagi pengendalian alih fungsi lahan ialah penertiban kegiatan pembangunan melalui tata ruang wilayah, dan pengendalian pertumbuhan jumlah penduduk. Selain itu, alih fungsi lahan juga disebabkan oleh persebaran penduduk antara daerah perkotaan dan pedesaan tidak merata.³¹

Jumlah penduduk yang tinggal di daerah perkotaan meningkat lebih cepat dibandingkan dengan penduduk yang tinggal di pedesaan. Kondisi tersebut menyebabkan permintaan lahan dengan ketersediaan lahan menjadi tidak seimbang. Pada lingkungan perkotaan, persoalan yang muncul ialah persoalan ekonomi. Oleh karena itu, permasalahan yang terjadi di wilayah perkotaan yakni alih fungsi lahan ke penggunaan lain yang secara ekonomis lebih menjanjikan.³²

Untuk lahan pertanian yang ditetapkan sebagai kawasan LP2B, berdasarkan ketentuan Pasal 37 UU PLP2B pengendaliannya dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah melalui pemberian insentif, disinsentif, mekanisme perizinan, proteksi dan penyuluhan.

³¹ Haryugiana, 2020, "*Alih Fungsi Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Pabrik ke Kawasan Perumahan*", Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 14.

³² I. Khambali, 2017, *Model Perencanaan Vegetasi Hutan Kota*, Andi, Yogyakarta, hlm. 73.

D. Penatagunaan Tanah

Tata guna tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (selanjutnya disebut PP Penatagunaan Tanah) adalah 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 suatu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Hal ini tidak mudah untuk diwujudkan, dikarenakan sering terjadi konflik kepentingan dalam hal pemanfaatan tanah antara masyarakat dengan pemerintah.

Konflik kepentingan ini terjadi karena kebutuhan akan tanah meningkat, misalnya untuk perumahan, industri, perkantoran dan lain-lain. Sedangkan kebutuhan tersebut pemenuhannya harus mengorbankan tanah pertanian, atau tanah-tanah yang sudah ditetapkan oleh pemerintah sebagai lahan yang harus dilindungi dan dilarang untuk dialihfungsikan.

Penatagunaan tanah sebagai bagian dari hukum agraria nasional, memiliki landasan hukum yang bersumber dari ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."³³ Wewenang negara atas bumi, air, dan ruang angkasa yang berkaitan dengan penatagunaan tanah ialah Pasal 2 Ayat (2) huruf a UUPA, yaitu mengatur dan menyelenggarakan

³³ Urip Santoso, Op. cit., hlm. 239.

peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Wewenang negara atas bumi, air, dan ruang angkasa yang berupa peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan dijabarkan dalam Pasal 14 UUPA.³⁴ Selain itu juga, dalam rangka pemeliharaan tanah, ditetapkanlah ketentuan Pasal 15 UUPA, yaitu:

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

Ketentuan Pasal 15 UUPA menetapkan kewajiban bagi semua pihak yang menggunakan tanah baik instansi pemerintah, perusahaan, maupun masyarakat pada umumnya untuk mencegah kerusakan tanahnya, sedangkan kepada pihak-pihak yang menggunakan tanah untuk usaha pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan harus dicegah kerusakan tanah dan menambah kesuburan tanahnya.³⁵

Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 34 UU PLP2B yang mengatur bahwa setiap orang yang memiliki hak atas tanah terutama tanah yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan berkewajiban untuk memanfaatkan tanah sesuai peruntukan, dan juga berperan serta dalam menjaga dan meningkatkan kesuburan tanah, mencegah kerusakan lahan, dan memelihara kelestarian lingkungan. Kemudian dilanjut dalam Pasal 44 Ayat (1) UU PLP2B yang diubah dalam UU Cipta Kerja yang mengatur bahwa lahan yang sudah ditetapkan

³⁴ *Ibid.*, hlm. 240

³⁵ *Ibid.*, hlm. 242.

sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang untuk dialihfungsikan.

Akibat banyaknya kegiatan pengalihfungsian lahan pertanian terutama pada tanah pertanian pangan berkelanjutan, maka harus dilakukan pengendalian melalui perlindungan lahan pertanian pangan. Pencegahan tersebut harus didukung dengan pelaksanaan penyelenggaraan penatagunaan tanah yaitu melalui pembinaan dan pengendalian, kemudian dilaksanakan melalui kegiatan yang diatur dalam Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yaitu:

- 1) Pelaksanaan inventarisasi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- 2) Penetapan perimbangan antara ketersediaan dan kebutuhan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menurut fungsi kawasan; dan
- 3) Penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang wilayah.

Dalam rangka penyelenggaraan penatagunaan tanah yang dilakukan dengan pembinaan dilaksanakan melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan arahan. Sedangkan pengendalian dilaksanakan melalui pengawasan yang diwujudkan melalui supervisi, pelaporan, dan penertiban. Penatagunaan tanah merujuk pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan.³⁶

Ketentuan mengenai pengendalian alih fungsi lahan pertanian melalui perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang harus

³⁶ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

dilakukan oleh pemerintah diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan berdasarkan asas:

- a) Manfaat;
- b) Keberlanjutan dan konsisten;
- c) Keterpaduan;
- d) Keterbukaan dan akuntabilitas;
- e) Kebersamaan dan gotong-royong;
- f) Partisipatif;
- g) Keadilan;
- h) Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- i) Kelestarian lingkungan dan kearifan lokal;
- j) Desentralisasi;
- k) Tanggung jawab negara;
- l) Keragaman; dan
- m) Sosial dan budaya.

Hal ini juga sejalan dengan asas penyelenggaraan penatagunaan tanah yang ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah, yaitu :

- a. Asas keterpaduan, maksudnya adalah penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmoniskan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
- b. Asas berdaya guna dan berhasil guna, maksudnya adalah penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
- c. 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 dan pemanfaatan tanah.³⁷

- d. Asas berkelanjutan, maksudnya adalah penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memerhatikan kepentingan antargenerasi.
- e. Asas keterbukaan, maksudnya adalah penatagunaan tanah dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat.
- f. Asas persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum, maksudnya adalah dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak dapat mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah, sehingga ada perlindungan huukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.³⁸

Penatagunaan tanah dilakukan untuk mengatur dan mewujudkan tertib pertanahan terhadap pemenuhan kebutuhan penggunaan tanah yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah khususnya di kabupaten/kota. Kemudian upaya pencegahan dan pengendalian alih fungsi tanah pertanian ialah mekanisme perizinan yang berupa izin perubahan penggunaan tata guna tanah.

Perizinan ini memuat ketentuan dan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah. Badan Pertanahan Nasional ikut berperan serta dalam proses perizinan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011

³⁷ Haryugiana, Op. cit, hlm. 263.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 264.

tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah. Berdasarkan peraturan tersebut, setiap Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota berperan sebagai tim teknis dalam pemberian izin perubahan penggunaan tanah dengan memberikan pertimbangan berupa rekomendasi bahwa tanah yang dimohon dapat dipertimbangkan untuk diizinkan atau tidak.

Kemudian dilanjut dalam ketentuan Pasal 3 bahwa Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah dilaksanakan dengan syarat tidak boleh mengorbankan kepentingan umum, tidak boleh saling mengganggu penggunaan tanah sekitarnya, memenuhi asas keberlanjutan, memperhatikan asas keadilan, dan memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Syarat tersebut menjadi bahan pertimbangan untuk diberikan persetujuan atau penolakan terhadap seluruh atau sebagian tanah yang akan dialihfungsikan.

E. Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah sebagian muatan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan landasan hukum Penyelenggaraan Penataan Ruang secara nasional, yang perlu disinergikan melalui pembentukan peraturan pelaksanaan sebagai landasan operasional. Peraturan pelaksanaan dimaksud meliputi aspek-aspek dalam

penyelenggaraan penataan ruang³⁹ yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Penyelenggaraan penataan ruang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pengawasan, pembinaan penataan ruang, dan kelembagaan.⁴⁰

Pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, maupun masyarakat harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan, dengan demikian pemanfaatan ruang tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang. Kegiatan pembangunan yang berkesinambungan⁴¹ memungkinkan terjadinya pemanfaatan ruang secara berlebihan sehingga mengakibatkan pencemaran dan kerusakan lingkungan secara global. Untuk mengurangi dampak negatif yang mungkin terjadi maka diperlukan perencanaan pembangunan yang baik. Perencanaan pembangunan tersebut harus berdasarkan UU Penataan Ruang dalam bentuk RTRW yang dirinci lebih detail lagi dalam bentuk RDTR dan RRTR.⁴² Isu pokok tersebut ialah: (1) alih fungsi lahan; (2) disparitas penguasaan lahan; (3) fenomena konflik spasial; (4) perubahan iklim dan bencana alam; dan (5) lambatnya penyelesaian perda RTRW wilayah otonomi.⁴³

³⁹ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 4.

⁴¹ Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria "Perspektif Hukum"*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 2.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Sumbangan Baja, 2012, *Perencanaan Tata Guna Lahan Dalam Pengembangan Wilayah (Pendekatan Spasial dan Aplikasinya)*, Cv. Andi Offset, Yogyakarta, hlm. 346.

Penataan ruang secara menyeluruh dan komprehensif dibutuhkan dengan tujuan untuk mewujudkan dan menjaga pembangunan yang berkelanjutan. Mengingat terbatasnya ruang, sedangkan kebutuhan masyarakat akan ruang semakin besar. Hal ini telah diantisipasi melalui kebijakan negara dengan pembentukan UU Penataan Ruang.

Tujuan dari kebijakan tersebut diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai berikut:

“Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan :

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.”

Berdasarkan Pasal 21 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, pengendalian pemanfaatan ruang meliputi ketentuan umum zonasi, kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi .Ketentuan ini juga dijabarkan dalam Pasal 35 dan Pasal 36 UU Penataan Ruang. Pada Pasal 35 UU Penataan Ruang diatur bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui ketentuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Pasal 36 mengatur tentang mekanisme peraturan zonasi.

- a. Peraturan zonasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 disusun sebagai pedoman pengendalian pemanfaatan ruang.
- b. Peraturan zonasi disusun berdasarkan rencana rinci tata ruang untuk setiap zona pemanfaatan ruang.
- c. Peraturan zonasi ditetapkan dengan :
 - 1) Peraturan pemerintah untuk arahan peraturan zonasi sistem nasional;
 - 2) Peraturan daerah provinsi untuk arahan peraturan zonasi sistem provinsi; dan
 - 3) Peraturan daerah Kabupaten/kota untuk peraturan zonasi sistem daerah.

Pasal 2 UU Penataan Ruang mengatur penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan berdasarkan asas yaitu:

- (1) Keterpaduan;
- (2) Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- (3) Keberlanjutan;
- (4) Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- (5) Keterbukaan;
- (6) Kebersamaan dan kemitraan;
- (7) Kepastian hukum dan keadilan;
- (8) Akuntabilitas.

Penetapan asas tersebut dalam Pasal 3 UU Penataan Ruang tentunya untuk mencapai dan mewujudkan harmonisasi antara lingkungan alam dan buatan, keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia, serta perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang, sesuai dengan tujuan

penyelenggaraan penataan ruang, yaitu mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional.

Selanjutnya penggunaan tanah terbagi menjadi dua, yakni penggunaan tanah pedesaan dan perkotaan. Penggunaan tanah pedesaan terdiri dari pertanian, peternakan, dan perikanan. Sedangkan penggunaan tanah perkotaan terdiri dari perkantoran, toko, industri/pabrik-pabrik, perdagangan dan jasa, permukiman, dan perumahan.⁴⁴

Terjadinya perubahan penggunaan lahan dapat disebabkan karena adanya perubahan rencana tata ruang wilayah terhadap kebijaksanaan arah pembangunan. Alih fungsi lahan saat ini tidak hanya terjadi di wilayah perkotaan. Namun, di pedesaan berubahnya fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian juga terjadi.

Alih fungsi lahan yang dilakukan oleh siapapun harus mendapatkan izin pemanfaatan ruang guna mencapai tujuan dari penyelenggaraan penataan ruang, salah satunya ialah terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan 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

⁴⁴ Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Edisi kedua, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 50.

atau hayatinya, hal tersebut harus dilakukan sebagai upaya untuk melindungi fungsi tanah.⁴⁵

Berdasarkan Pasal 1 dan Pasal 2 Peraturan 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 mengatur bahwa izin pemanfaatan ruang menjadi salah satu kaidah yang harus dipenuhi oleh pemegang hak atas tanah jika ingin melakukan kegiatan alih fungsi lahan pertanian. Perizinan ini menjadi salah satu pertimbangan teknis pertanahan memuat ketentuan syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk diberikan izin perubahan fungsi dan pemanfaatan tanah. Syarat yang harus dipenuhi ialah tidak boleh mengorbankan kepentingan umum, tidak boleh mengganggu penggunaan tanah sekitarnya, memenuhi asas keberlanjutan, memperhatikan asas keadilan, dan memenuhi ketentuan perundang-undangan.

Kemudian diatur dalam Pasal 92 Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Maros Tahun 2012-2032 bahwa izin ini diberikan oleh Bupati/pejabat yang berwenang kepada pemohon meliputi izin prinsip, izin lokasi, izin penggunaan pemanfaatan tanah, dan izin mendirikan bangunan dengan mengacu pada ketentuan dengan peraturan zonasi. Pemanfaatan

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 89.

ruang merupakan salah satu bagian dari penyelenggaraan penataan ruang.

Penyelenggaraan penataan ruang di kabupaten/kota selaras dengan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk mewujudkan ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan. Agar cita-cita tersebut terwujud, diperlukan lahan pertanian eksisting dan tidak dialihfungsikan untuk keperluan di luar pertanian pangan.⁴⁶

Untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional, kondisi ini harus didukung dengan ketersediaan lahan pertanian yang memadai. Salah satu strategi yang perlu dilakukan ialah menerbitkan kebijakan pengendalian lahan yaitu penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B) yang terdiri dari: (1) Penetapan KP2B Nasional yang diatur dalam PP RTRWN, (2) Penetapan KP2B provinsi yang diatur dalam Perda RTRWP, dan (3) Penetapan KP2B Kabupaten/Kota yang diatur dalam Perda RTRW Kabupaten/Kota.

Kawasan peruntukan pertanian ditetapkan dengan kriteria memiliki kesesuaian lahan untuk dikembangkan sebagai kawasan pertanian. Kawasan ini ditetapkan sebagai kawasan LP2B untuk mendukung ketahanan pangan nasional berdasarkan asas keberlanjutan yang diatur dalam Pasal 2 UU Penataan Ruang dan UU PLP2B. Kawasan pertanian

⁴⁶ Dokumen Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Grobogan, *Penataan Ruang dan Perlindungan Lahan Pertanian*, 2014, Grobogan.
Website: <https://bappeda.grobogan.go.id/dokumen/9-info/opini/55-penataan-ruang-dan-perlindungan-lahan-pertanian>

termasuk salah satu pokok bahasan dalam UU Penataan Ruang yakni Pasal 48 yang mengatur penataan ruang kawasan perdesaan diselenggarakan di wilayah kabupaten, dan diarahkan salah satunya untuk mempertahankan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan.⁴⁷

Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan ini menjadi kekuatan hukum dan bentuk perhatian pemerintah terhadap masalah pengalihan fungsi lahan. Untuk memperkuat dan mendukung UU PLP2B ini maka pemerintah mengesahkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

UU PLP2B menjadi landasan hukum bagi penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik di tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota. Setiap provinsi dan kabupaten/kota menetapkan luasan LP2B pada setiap RTRW-nya. Penetapan LP2B juga merupakan amanat dari Pasal 20 dan Pasal 21 UU PLP2B dalam rencana rinci tata ruang kabupaten/kota, Pasal 23 UU PLP2B tentang penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan dalam RTRW, dan Pasal 16, Pasal 26, dan Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2011 tentang

⁴⁷ *Ibid.*

Penetapan Kawasan, Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam hal pembangunan secara makro utamanya pembangunan ekonomi masyarakat berbagai aktivitas pembangunan seperti pembangunan industri, pembangunan perumahan, transportasi, perdagangan, perkebunan, pertanian, kelautan/maritim dan lain-lain. Aktivitas dan penyelenggaraan pembangunan beraneka ragam tersebut sudah tentu memerlukan lahan yang sangat luas. Berkaitan tentang penyediaan lahan yang sangat luas, secara mendasar memerlukan ruang yang luas pula. Antara penyediaan lahan dan tata ruang yang luas, demi tercapainya kesejahteraan umum masyarakat, dengan sendirinya harus memperhatikan daya dukung lingkungan, serta merubah lingkungan yang lama menjadi lingkungan yang baru dalam segala aspek.⁴⁸

Rencana tata ruang nasional nantinya akan menjadi acuan terhadap rencana tata ruang provinsi, kabupaten/kota. Adapun rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota memuat hal-hal yang diatur dalam Pasal 26 UU Penataan Ruang sebagai berikut:

Rencana tata ruang wilayah kabupaten memuat:

- a. Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
- b. Rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang terkait dengan kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
- c. Rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budidaya kabupaten;
- d. Penetapan kawasan strategis kabupaten;

⁴⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I., Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Kerangka Otonomi Daerah, 2014, Jakarta.

- e. Arahannya pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; dan
- f. Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

Pengendalian pemanfaatan ruang kabupaten berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi yang diatur dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Dalam pemanfaatan ruang, dalam Pasal 61 UU Penataan Ruang mengatur bahwa setiap orang wajib:

- a) Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- b) Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
- c) Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
- d) Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 61 dapat dikenakan sanksi administratif. Sanksi administratif dapat berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang, dan denda administratif sebagaimana yang diatur dalam Pasal 63 UU Penataan Ruang.

Rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadi dasar untuk penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanahan. Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten, yakni Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 4

Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Maros Tahun 2012-2032. Ketentuan dalam Perda RTRW Kabupaten Maros memuat kebijakan penataan ruang salah satunya ialah strategi peningkatan sumber daya lahan pertanian untuk mempertahankan areal sentra produksi pertanian lahan basah secara berkelanjutan terutama di daerah pedesaan. Kawasan peruntukan pertanian di Kabupaten Maros terdiri atas kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan dan pertanian hortikultura yang diatur dalam ketentuan Pasal 47 Ayat (1) dan (2) Perda RTRW Kabupaten Maros dan ditetapkan sebagai kawasan pertanian tanaman pangan berkelanjutan. Kawasan tersebut tidak boleh dialihfungsikan sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 44 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diubah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.