

**PENGENDALIAN TATA RUANG GUNA  
MENCEGAH ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 26  
TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG<sup>1</sup>**

Oleh : Gaiby Oktavia Pelleng<sup>2</sup>

Denny B. A. Karwur<sup>3</sup>

Marnan A. T Mokorimban<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana pengendalian tata ruang yang efektif guna mencegah alih fungsi lahan pertanian dan bagaimana cara pencegahan alih fungsi lahan pertanian serta penataan ruang yang berdasar pada pertanian berkelanjutan, yang dengan metode penelitian huku normatif disimpulkan: 1. Meningkatkan ketahanan pangan, terutama di era liberalisasi pertanian harus dilihat dalam kerangka mewujudkan kedaulatan pangan sebagai upaya menunjukkan jati diri bangsa. Alih fungsi lahan seyogianya dikendalikan tidak hanya dengan pendekatan hukum/regulasi (sebagai *first order condition*) tapi juga disertai inisiatif dan penguatan kelembagaan sosial di tingkat petani (sebagai *second order condition*). Dengan adanya Reforma Agraria dan Kebijakan Pertanahan diharapkan mampu mewujudkan pertanian yang berkeadilan dan mensejahterahkan rakyat. 2. Pentingnya mewujudkan pertanian berkelanjutan yang dapat tetap produktif untuk generasi yang akan datang, guna untuk memelihara dan meningkatkan kualitas ketahanan pangan Nasional. Serta tidak kalah penting, peranan dinas pertanian setempat untuk memantau dan menganalisa kondisi lahan pertanian di wilayahnya, sebagai masukan yang sangat berharga bagi pemerintah daerah setempat dalam penyusunan dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah yang memberikan prioritas terhadap perlindungan tanah pertanian.

Kata kunci: tata ruang; penataan ruang;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Cepatnya konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian dapat mempengaruhi kinerja

sektor pertanian. Pertama, konversi ini secara langsung menurunkan luas lahan untuk kegiatan produksi pangan sehingga sangat berpengaruh terhadap penyediaan pangan lokal maupun nasional. Sehingga pentingnya pengendalian tata ruang, dikarenakan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian di Indonesia telah mencapai taraf yang mengkhawatirkan. Alih fungsi lahan pertanian ini sangat disayangkan karena dalam rencana tata ruang setiap daerah telah ditentukan alokasi wilayah yang berfungsi sebagai kawasan konservasi dan budidaya. Seringkali rencana tata ruang tersebut tidak dipatuhi karena kuatnya kepentingan pihak-pihak tertentu yang memaksakan rencana tataruang awal. Kehilangan lahan pertanian cenderung diikuti dengan hilangnya mata pencaharian petani yang dapat menimbulkan pengangguran bertambah dan akhirnya memicu masalah sosial lainnya. Masyarakat petani tradisional di pedesaan pada umumnya tidak memiliki latar belakang pendidikan formal yang memadai dan tidak memiliki keahlian lain selain dari pada bertani. Demikian pula, alih fungsi lahan pertanian dapat menyebabkan hilangnya investasi infrastruktur pertanian (irigasi) yang menelan biaya yang sangat tinggi.

Tujuan dari penulisan ini, diharapkan penataan ruang dapat berpatokan pada prinsip pembangunan berkelanjutan karena pemanfaatan sumber daya (termasuk ruang) bukan untuk generasi yang hidup sekarang akan tetapi diharapkan dapat dinikmati oleh generasi yang akan datang. Penataan ruang harusnya tidak bisa hanya memperhatikan satu aspek ekonomi, karena dapat mengakibatkan fungsi lahan/ruang untuk aspek sosial dan lingkungan akan menurun, dan akhirnya menyebabkan masalah lingkungan yang dapat mengancam keberlangsungan makhluk hidup di bumi.

**B. Rumusan Masalah.**

1. Bagaimana pengendalian tata ruang yang efektif guna mencegah alih fungsi lahan pertanian?.
2. Bagaimana cara pencegahan alih fungsi lahan pertanian serta penataan ruang yang berdasar pada pertanian berkelanjutan?

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101321

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

### C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan adalah penelitian hukum normatif.

## PEMBAHASAN

### A. Pengendalian Tata Ruang Guna Mencegah Alih Fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan/pemanfaatan non pertanian seperti pembangunan sektor perumahan, industri, jasa, infrastruktur dan kegiatan ekonomi lainnya telah memicu terjadinya alih fungsi lahan pertanian secara besar-besaran dan tidak terkendali. Data Ditjen Pengelolaan Lahan dan Air (PLA) Kementerian Pertanian pada Tahun 2005 menunjukkan bahwa setiap tahun sekitar 187.720 Ha sawah telah beralih fungsi ke penggunaan non pertanian, terutama di Pulau Jawa<sup>5</sup>. Sejalan dengan data tersebut, Direktorat Penatagunaan Tanah BPN pada Tahun 2005 juga menyatakan bahwa sehubungan dengan hal alih fungsi lahan tersebut, Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) perlu ditinjau kembali, karena jika tidak maka dari total lahan sawah beririgasi seluas 7,3 Ha, maka hanya sekitar 4,2 juta Ha (57,6%) yang dapat dipertahankan fungsinya, sedangkan sisanya sekitar 3,01 juta Ha (42,4%) terancam beralih fungsi ke penggunaan lain<sup>6</sup>.

Data BPS bahkan menunjukkan 60.000 Ha lahan pertanian dikonversi setiap tahunnya<sup>7</sup>.

Berbagai peraturan perundang-undangan telah dibuat guna mencegah dimanfaatkannya lahan pertanian untuk kegiatan non pertanian. Misalnya Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian tanah untuk Keperluan Perusahaan; PMDN No. 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak atas Tanah untuk Keperluan Pembangunan Perumahan; Keppres No. 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri, Keppres

No. 54 Tahun 1980 tentang Kebijakan Pelaksanaan mengenai Pencetakan Sawah, merupakan contoh-contoh aturan yang melarang digunakannya lahan pertanian subur untuk penggunaan non pertanian akan tetapi pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut tidak efektif karena kurang didukung oleh data dan sikap proaktif pemerintah yang memadai. Terdapat 3 (tiga) kendala mendasar yang menjadi penyebab peraturan tentang pengendalian konversi lahan sulit dilaksanakan yaitu<sup>8</sup>:

1. Kebijakan yang kontradiktif;
2. Cakupan kebijakan yang terbatas;
3. Kendala konsistensi perencanaan.

Pertama, kebijakan kontradiktif terjadi karena di satu pihak pemerintah melarang alih fungsi lahan tetapi di pihak lain kebijakan ekonomi dan industri mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Kedua, cakupan kebijakan(peraturan) hanya terbatas pada perusahaan/badan hukum yang akan menggunakan tanah dan/atau mengubah fungsi penggunaan tanah; sedangkan perubahan yang dilakukan oleh perorangan belum/tidak *cover* oleh peraturan tersebut. Padahal konversi lahan yang dilakukan oleh individu pun diperkirakan cukup luas. Ketiga, konsistensi perencanaan menjadi kendala karena Rencana tata Ruang Wilayah (RTRW) dan izin lokasi sebagai instrumen pengendaliannya, tidak dapat mencegah alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian. Terakhir, peraturan yang mengendalikan alih fungsi lahan muncul dengan lahirnya Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Undang-undang ini diharapkan dapat memberikan perlindungan terhadap kawasan dan lahan pertanian pangan serta menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan akan tetapi, dalam implementasinya Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 mempunyai permasalahan tersendiri. Hal ini disebabkan banyak daerah yang belum membuat Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)-nya, yang antara lain didalamnya juga harus

<sup>5</sup> Ditjen Pengelolaan Lahan dan Air (PLA) Kementerian Pertanian, *Strategi dan Kebijakan Pengelolaan Lahan*, Jakarta, 2005: hlm. 5.

<sup>6</sup> Joyo Winoto, 2005, *Kebijakan Pengendalian alih Fungsi Tanah Pertanian dan Implementasinya*, Makalah pada Seminar Penanganan Konversi Lahan dan Pencapaian Lahan Pertanian Abadi, Jakarta 13 Desember 2005, Kerjasama Kemenko Perekonomian dengan Pusat Studi Pengembangan Pertanian dan Perdesaan IPB: hlm 8.

<sup>7</sup>SKH KOMPAS, *Politik dan Strategi Pangan Nasional Lemah*, Jakarta 30 November 2011: hlm 1

<sup>8</sup>Luthfi Nasoetion, *Konversi Lahan Pertanian: Aspek Hukum dan Implementasinya*, dalam Kurnia et al (ed), *Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah dan Konversi Lahan Pertanian*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor. 2003, hlm. 11

menetapkan alokasi lahan untuk pertanian pangan.

Beralihnya fungsi lahan pertanian menjadi fungsi non pertanian secara terus menerus tanpa upaya pengendalian yang terarah akan menyebabkan semakin berkurangnya luasan tanah untuk kegiatan pertanian, dan pada akhirnya dapat melemahkan ketahanan pangan (*food security*) rakyat Indonesia. Melemahnya ketahanan pangan pada akhirnya dapat juga melemahkan kedaulatan pangan (*food sovereignty*), karena di era globalisasi dan perdagangan bebas saat ini, negara-negara maju melakukan liberalisasi perdagangan pangan melalui strategi perdagangan secara *dumping*. Strategi ini terbukti menghancurkan sistem pertanian pangan di negara-negara berkembang yang tidak mampu berkompetisi dengan komoditi pangan yang berasal dari negara-negara maju. Tapi, dengan munculnya Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang diharapkan mampu menciptakan ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan ditengah keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang kurang tentang pentingnya penataan ruang yang terstruktur untuk menjamin kehidupan generasi yang akan datang. Sebagaimana dituliskan dalam Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa : *“Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.”*

### 1. Reforma Agraria

Pembaruan agraria, atau adakalanya disebut dengan *“reforma agraria”*, adalah suatu upaya korektif untuk menata ulang struktur agrarian yang timpang, yang memungkinkan eksploitasi manusia, menuju tatanan baru dengan struktur yang bersendi kepada keadilan agraria.<sup>9</sup> Menurut Badan Pertanahan Nasional RI (2007) makna Reforma Agraria adalah restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan, dan pemilikan sumber-sumber agrarian, terutama tanah yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan kesejahteraan rakyat. Sebagaimana asas-asas yang termaktub dalam

Pasal 2 Undang-Undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang :

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;
- i. akuntabilitas.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria menyebutkan bahwa :

*“Reforma Agraria adalah penetapan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.”*

Konsep Reforma Agraria adalah suatu konsep untuk menjawab permasalahan yang dihadapi oleh petani dan rakyat miskin yaitu kesenjangan akses dan kepemilikan tanah. Reforma agrarian dilakukan dengan mendistribusikan tanah kepada petani yang tidak memiliki tanah atau yang tanahnya sempit. Reforma agraria yang telah ditegaskan komitmen politiknya dalam Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, program-programnya harus diprioritaskan untuk mengatasi masalah agraria. Hak atas pangan merupakan hak asasi setiap warga negara yang harus dijamin oleh negara. Negara wajib menjamin kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Hal ini sejalan dengan pengertian kedaulatan pangan itu sendiri yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 11 Undang-undang No. 41 Tahun 2009 yaitu hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

Tanah atau lahan merupakan aset terpenting dari kegiatan pertanian. Ketersediaan tanah

<sup>9</sup>Makalah *Reforma Agraria*, <https://amatarpigo.blogspot.com>, diakses pada Sabtu, 31 Oktober 2020, pukul 08.11

yang subur menjadi syarat penting pula bagi kegiatan pertanian itu sendiri. Oleh karena itu keberadaan dan ketersediaan lahan pertanian perlu dilindungi keberlanjutannya. Di sisi lain, 70% dari keseluruhan jumlah rakyat Indonesia adalah petani<sup>10</sup> yang menggantungkan kehidupannya pada kegiatan pertanian. Sebagai negara agraris, kedudukan dan keberadaan lahan pertanian merupakan unsur penting bagi kegiatan pembangunan.

Menurut Sediono M.P. Tjondronegoro<sup>11</sup>, negara agraris tidaklah boleh diartikan dalam arti sempit yaitu negara yang mengandalkan sektor pertanian sebagai penopang utama ekonominya; akan tetapi harus difahami dalam arti luas, yaitu negara yang mengandalkan sumber daya agraria (bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk menopang ekonomi negaranya.

Sejalan dengan komitmen politik dalam Tap MPR tersebut, BPN menetapkan 6 (enam) program strategis, yaitu<sup>12</sup>:

1. Reforma agraria dan perspektif pengembangannya;
2. Penertiban tanah terlantar dan pemberdayaan masyarakat;
3. Legalisasi aset tanah;
4. Penyelesaian sengketa dan konflik;
5. Program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA);
6. Penyediaan tanah untuk kepentingan umum.

Program strategis reforma agraria itu sendiri, terdapat 7 (tujuh) tujuan yang ingin dicapai pemerintah, yaitu<sup>13</sup>:

1. Menata kembali ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
2. Mengurangi kemiskinan;
3. Menciptakan lapangan kerja;
4. Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi terutama tanah;
5. Mengurangi sengketa dan/atau konflik pertanahan dan keagrariaan;
6. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup; dan
7. Meningkatkan ketahanan pangan rakyat Indonesia dan ketahanan energi nasional.

Ketujuh tujuan tersebut pada dasarnya saling berhubungan, satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan.

## 2. Kebijakan Pertanahan

Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang : *“Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.”*

Sesuai dengan ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah ditetapkan bahwa penyelesaian administrasi pertanahan hanya dapat dilaksanakan apabila telah memenuhi persyaratan penggunaan dan pemanfaatan lahan sesuai dengan arahan peruntukan dalam RTRW. Berdasarkan ketentuan tersebut, peran rencana tata ruang menjadi sangat menentukan dalam upaya pengendalian konversi lahan pertanian, yakni melalui pembatasan penyelesaian administrasi pertanahan. Akan tetapi, di berbagai daerah seringkali dijumpai bahwa lahan - lahan pertanian subur, terutama lahan sawah beririgasi teknis, ternyata diperuntukkan bagi kegiatan non-pertanian seperti permukiman, industri, dan jasa. Dengan demikian, dalam konteks perencanaan ruang, alih fungsi ini telah secara sadar direncanakan untuk terjadi.

Pertimbangan aspek pertanahan atau lebih dikenal dengan aspek penatagunaan tanah merupakan salah satu instrumen yang secara operasional telah digunakan untuk menggambarkan kondisi objektif dan terbaru

<sup>10</sup>Erfan Faryadi, *Gerakan Petani dan Sengketa Agraria di Indonesia*, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), 2006: hlm. 7

<sup>11</sup> Sediono M. P. Tjondronegoro, *Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia*, Akatiga, Bandung, 2008: hlm. 7

<sup>12</sup> Joyo Winoto, *Pengembangan dan Pemanfaatan Program-program Strategis BPN-RI untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, artikel dalam Suparjo Sujadi (ed.): *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multidisipliner)*, Kumpulan Tulisan dalam rangka Memperingati 60 Tahun Prof. Arie Sukanti Hutagalung, SH., M.L.I., Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2011: hlm. 8

<sup>13</sup>Joyo Winoto, *Tanah untuk Rakyat: Risalah tentang Reforma Agraria sebagai Agenda Bangsa*, Jakarta, 2008: hlm. 53

(present landuse) dari suatu bidang tanah. Secara fungsional pertimbangan aspek penatagunaan tanah ini memiliki lima kegunaan sebagai berikut<sup>14</sup>:

1. Sarana pengendali dan pemantauan perubahan penggunaan tanah yang dibuat dalam rangka pemberian ijin lokasi, pemberian hak atas tanah, permohonan perubahan penggunaan tanah dan kegiatan pembangunan lainnya yang berkaitan dengan penatagunaan tanah.
2. Sarana pengendali penggunaan tanah dalam rangka kegiatan pembangunan agar tidak terjadi tumpang tindih (overlapping) lokasi dengan arahan tata ruang wilayah dan ketentuan teknis lainnya yang telah digariskan.
3. Bahan pertimbangan kepada pimpinan dalam pengambilan keputusan yang sekaligus menjadi sarana koordinasi teknis antar sektor dalam rangka mengarahkan lokasi pembangunan.
4. Bahan pertimbangan instansi dan dinas terkait dalam rangka pemberian ijin pembangunan sesuai dengan kewenangannya menurut ketentuan peraturan dan perundangan yang berlaku.
5. Bahan informasi dalam upaya pengembangan sistem informasi pertanahan dalam rangka pengendalian dan evaluasi serta pemberian bimbingan penggunaan tanah guna peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Penerapan ke lima fungsi pertimbangan aspek pertanahan tersebut secara optimal oleh pemerintah daerah dapat menjadi sarana yang efektif dalam menjabarkan kebijakan pertanahan untuk memantau dan membatasi perubahan tanah pertanian (tanah sawah) ke penggunaan tanah nonpertanian, yaitu adanya penilaian kondisi tanah yang terbaru dan pertimbangan aspek-aspek pembangunan lainnya. Adapun kewajiban pemohon adalah memberikan gambaran kondisi tanah pada saat

pengajuan permohonan ijin perubahannya meliputi<sup>15</sup>:

1. Jenis penggunaan tanah.
2. Kesuburan dan produktivitas tanah.
3. Status penggunaan tanah.
4. Faktor-faktor lingkungan.
5. Rencana tata ruang wilayah maupun rencana pembangunan daerah.
6. Prasarana, sarana dan fasilitas lingkungan di lokasi kegiatan sekitarnya yang akan ter-kena dampak kegiatan pemohon, dan
7. Faktor-faktor pendukung dan penghambat lainnya.

Sedangkan pertimbangan penting bagi pemerintah daerah dalam mengambil keputusan untuk mengalihkan atau melarang alih fungsi tanah pertanian setelah mengkaji kondisi tanah di atas ialah<sup>16</sup>:

1. Pertimbangan kesesuaian rencana pemohon dengan rencana tata ruang wilayah.
2. Pertimbangan kesesuaian rencana pemohon dengan rencana pembangunan daerah.
3. Pertimbangan kewenangan menggunakan tanah sesuai dengan jenis hak atas tanah.
4. Pertimbangan kewajiban mengusahakan tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
5. Pertimbangan terhadap peningkatan nilai, produksi dan kesuburan tanah.
6. Pertimbangan kelestarian lingkungan hidup dan pencegahan kerusakan tanah.
7. Pertimbangan larangan menelantarkan tanah

Pertimbangan aspek penatagunaan tanah selama ini baru diberikan jika secara resmi pemilik tanah atau pihak pengembang ingin mengurus ijin penggunaan tanah atau perubahan penggunaan tanahnya, akan tetapi disadari bahwa pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat tanpa melalui proses perijinan secara formal ini justru jumlahnya lebih banyak. Kekosongan dan ketidak tegasan aturan pelaksana di daerah untuk mencegah terjadinya alih fungsi tanah pertanian secara sewenang-wenang sering dimanfaatkan oleh para spekulasi atau pihak-pihak yang hanya berorientasi kepada profit saja. Dalam

<sup>14</sup>Bambang S. Widjanarko, Moshedayan Pakpahan, Bambang Rahardjono, dan Putu Suweken, *Aspek Pertanahan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (Sawah)*, Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN, Jakarta, hlm. 25

<sup>15</sup>*Ibid.*, hlm. 26

<sup>16</sup>*Ibid.*, hlm. 26

mempertimbangan aspek penatagunaan tanah ini, pemerintah daerah memiliki sarana yang memadai untuk memonitor dan membatasi upaya para pemilik tanah yang secara sengaja merubah fungsi tanah pertanian yang mereka kuasai atau miliki, dengan cara<sup>17</sup>:

1. Menutup saluran-saluran irigasi yang mengairi sawah beririgasi teknis mereka.
2. Mengeringkan sawah beririgasi teknis miliknya dan menjadikannya untuk penggunaan pertanian tanah kering.
3. Menimbun sawah beririgasi teknis miliknya untuk keperluan bangunan.
4. Menjual tanah tegalan/tanah kering, hasil perubahan sah di atas tanpa ijin dalam upaya menghindari larangan.

### **B. Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian Serta Penataan Ruang Dengan Prinsip Pertanian Berkelanjutan**

Salah satu tujuan perencanaan ruang suatu wilayah adalah untuk mewujudkan ruang wilayah yang produktif dan berkelanjutan. Dalam penjelasan Pasal 2 huruf (a) PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; produktif dimaksudkan sebagai proses produksi dan distribusi yang berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing. Sementara berkelanjutan dimaksudkan sebagai kondisi kualitas lingkungan fisik yang dapat dipertahankan bahkan ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan. Makna produktif dan berkelanjutan tersebut lebih menitik-beratkan pada kegiatan ekonomi dan dukungan sumber daya alam terhadap kegiatan ekonomi tersebut. Sebagaimana tertuang dalam PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRW Nasional, kawasan peruntukan pertanian masuk ke dalam kategori kawasan budi daya, mencakup kawasan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan/atau tanaman industri. Kawasan peruntukan pertanian ini penetapan kawasannya harus memperhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Memiliki kesesuaian lahan untuk dikembangkan sebagai kawasan pertanian;
2. Ditetapkan sebagai lahan pertanian abadi;
3. Mendukung ketahanan pangan nasional; dan/atau
4. Dapat dikembangkan sesuai dengan tingkat ketersediaan air.

Kriteria tersebut perlu diperhatikan, karena jika alih fungsi lahan dibiarkan terus terjadi, akan sulit memperoleh kesesuaian lahan untuk pengembangan kawasan pertanian. Jika kesesuaian lahan sudah diperoleh maka perlu ditetapkan perlindungan atas lahan pertanian tersebut agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan, untuk mendukung program ketahanan pangan, dan untuk pengembangannya lebih lanjut perlu diperhatikan tingkat ketersediaan air agar kesuburan tanah dapat dipertahankan.<sup>19</sup>

Kriteria penetapan kawasan pertanian yang tepat diharapkan dapat mendorong terwujudnya kawasan pertanian yang memberi manfaat untuk<sup>20</sup>:

1. Memelihara dan meningkatkan ketahanan pangan nasional;
  2. Meningkatkan daya dukung lahan melalui pembukaan lahan baru untuk pertanian tanaman pangan (padi sawah, padi gogo, palawija, kacang-kacangan dan umbi-umbian), perkebunan, peternakan, hortikultura dan pendayagunaan investasi;
  3. Meningkatkan perkembangan pembangunan lintas sektor dan sub sektorserta kegiatan ekonomi sekitarnya;
- Perlindungan dan pengendalian lahan pertanian secara menyeluruh dapat ditempuh melalui 3 (tiga) strategi<sup>21</sup> :
1. Memperkecil peluang terjadinya konversi lahan sawah dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi penawaran dan sisi permintaan. Dari sisi penawaran dapat berupa insentif kepada pemilik sawah yang berpotensi untuk

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 27

<sup>18</sup>Ida Nurlinda, *Penataan Ruang Yang Mendukung Alih Fungsi Lahan Pertanian*, hlm.9

<sup>19</sup>*Ibid.*, hlm 10

<sup>20</sup> Lihat Penjelasan Pasal 66 ayat (1) PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)

<sup>21</sup>Iwan Isa, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, Indonesia hlm. 8

dirubah. Dari sisi permintaan pengendalian sawah dapat ditempuh :

- a. Mengembangkan pajak tanah yang progresif
  - b. Meningkatkan efisiensi kebutuhan lahan untuk non pertanian sehingga tidak ada tanah terlantar
  - c. Mengembangkan prinsip hemat lahan untuk industry, perumahan, dan perdagangan misalnya pembangunan rumah susun.
2. Mengendalikan kegiatan konversi lahan
- a. Membatasi konversi lahan sawah yang memiliki produktivitas tinggi, menyerap tenaga kerja pertanian tinggi, dan mempunyai fungsi lingkungan tinggi
  - b. Mengarahkan kegiatan konversi lahan pertanian untuk pembangunan kawasan industry, perdagangan, dan perumahan pada kawasan yang kurang produktif.
  - c. Membatasi luas lahan yang dapat dikonversi di setiap kabupaten/kota yang mengacu pada kemampuan pengadaan pangan mandiri.
  - d. Menetapkan Kawasan Pangan Abadi yang tidak boleh dikonversi, dengan pemberian insentif bagi pemilik lahan dan pemerintah daerah setempat.
3. Instrumen pengendalian konversi lahan
- Instrumen yang dapat digunakan untuk perlindungan dan pengendalian lahan sawah melalui instrument yuridis dan non-yuridis yaitu<sup>22</sup>:
- a. Instrumen yuridis berupa peraturan perundang-undangan yang mengikat (apabila memungkinkan setingkat undang-undang) dengan ketentuan sanksi yang memadai.
  - b. Instrumen insentif dan disinsentif bagi pemilik lahan sawah dan pemerintah daerah setempat
  - c. Pengalokasian dana dekonsentrasi untuk mendorong pemerintah daerah dalam mengendalikan konversi lahan pertanian terutama sawah
  - d. Instrumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan perizinan lokasi
- Sehubungan dengan itu, kebijakan prioritas yang diusulkan dalam rangka pengendalian

konversi lahan pertanian adalah sebagai berikut<sup>23</sup> :

1. Menyusun peraturan perundang-undangan tentang ketentuan Perlindungan Lahan Pertanian Produktif, baik dalam bentuk Peraturan Presiden, Pemerintah Pemerintah maupun Undang-Undang.
2. Menetapkan zonasi (lokasi) lahan –lahan pertanian yang dilindungi, misalnya : Sawah Perlindungan Abadi, Sawah Konversi Terbatas dan Sawah Konversi, dalam bentuk Keputusan Presiden
3. Menetapkan bentuk insentif dan disinsentif terhadap pemilik tanah dan pemerintah daerah setempat
4. Mengintegrasikan ketentuan kegiatan tersebut dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota
5. Membentuk Komisi Pengendali Konversi Lahan Sawah baik di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota, dengan keputusan kepala daerah yang bersangkutan.

Implementasinya, ketentuan tentang lahan pengganti tentu memerlukan pengawasan baik dari pemerintah itu sendiri maupun dari masyarakat karena sangat mudah terjadi penyimpangan. Selain arahan peraturan zonasi, diperlukan juga arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif serta arahan sanksi sebagai instrumen pengendalian dalam pemanfaatan ruang, yang tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang selama ini berlaku dan diberikan oleh pejabat yang berwenang.

Terkait dengan ketersediaan tanah untuk kegiatan pertanian, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, malah memungkinkan adanya alih fungsi lahan dari non pertanian ke fungsi pertanian. Konversi lahan yang demikian tentu harus dilaksanakan dengan memperhatikan kelangsungan program-program reforma agraria seperti program redistribusi dan distribusi tanah karena tanah-tanah yang dapat dikonversi adalah tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar dan tanah bekas kawasan hutan yang belum

<sup>22</sup>*Ibid.*, hlm 9

<sup>23</sup>*Ibid.*, hlm 10

diberikan hak atas tanahnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>24</sup>

Keseluruhan kebijakan prioritas di atas hendaknya dapat diaplikasikan secara terkoordinasi antar instansi terkait. Dalam rangka pemberian perizinan, seperti izin lokasi, IMB, dan perizinan lainnya, serta dalam rangka penyelesaian administrasi pertanahan, ketentuan pengendalian konversi ini haruslah menjadi acuan prioritas. Demikian pula mekanisme insentif perlu dikembangkan untuk mendorong petani mempertahankan lahan pertaniannya, misalnya dalam bentuk keringanan PBB, bantuan atau subsidi saprodi, dan pengkreditan lunak, peningkatan kualitas, dan kuantitas jaringan irigasi, dan kegiatan lainnya yang menunjang. Tidak kalah penting, peranan dinas pertanian setempat untuk memantau dan menganalisa kondisi lahan pertanian di wilayahnya, sebagai masukan yang sangat berharga bagi pemerintah daerah setempat dalam penyusunan dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah yang memberikan prioritas terhadap perlindungan tanah pertanian.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan.

1. Meningkatkan ketahanan pangan, terutama di era liberalisasi pertanian harus dilihat dalam kerangka mewujudkan kedaulatan pangan sebagai upaya menunjukkan jati diri bangsa. Alih fungsi lahan seyogianya dikendalikan tidak hanya dengan pendekatan hukum/regulasi (sebagai *first order condition*) tapi juga disertai inisiatif dan penguatan kelembagaan sosial di tingkat petani (sebagai *second order condition*). Dengan adanya Reforma Agraria dan Kebijakan Pertanahan diharapkan mampu mewujudkan pertanian yang berkeadilan dan mensejahterakan rakyat.
2. Pentingnya mewujudkan pertanian berkelanjutan yang dapat tetap produktif untuk generasi yang akan datang, guna untuk memelihara dan meningkatkan kualitas ketahanan pangan Nasional.

Serta tidak kalah penting, peranan dinas pertanian setempat untuk memantau dan menganalisa kondisi lahan pertanian di wilayahnya, sebagai masukan yang sangat berharga bagi pemerintah daerah setempat dalam penyusunan dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah yang memberikan prioritas terhadap perlindungan tanah pertanian.

### B. Saran.

1. Upaya mengendalikan terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non -pertanian, dibutuhkan komitmen dari semua pihak pemangku kepentingan (*stakeholders*), pemerintah, dan masyarakat. Komitmen untuk tidak menempatkan pembangunan ekonomi secara dikhotomis dengan kegiatan pertanian pangan. Hal ini dapat ditempatkan secara sinergi, dengan menempatkan petani pemilik dan/atau penggarap lahan pertanian sebagai subyek dari proses pembangunan sektor pertanian itu sendiri. Petani sebagai kelembagaan lokal harus dilibatkan secara aktif dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan, sehingga upaya pengendalian dapat menyentuh simpul-simpul kritis yang terjadi di lapangan dan pada akhirnya diharapkan tercapai ketahanan dan kedaulatan pangan.
2. Petani sebagai pihak utama yang terkena dampak negatif alih fungsi lahan merupakan salah satu unsur penting dalam keberhasilan reforma agraria, karena hakekat reforma agraria adalah penataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dan mensejahterakan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Aca Sugandhy, 1987, Perencanaan Tata Ruang Wilayah Berwawasan Lingkungan sebagai Alat Keterpaduan Pembangunan, makalah pada Konferensi PSL VII 1987 di Sulawesi Selatan
- Boedi Harsono, 2003, Hukum Agraria Indonesia, sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta.

<sup>24</sup>*Ibid.*, hlm 13

- Eka Fitrianiingsih, 2017, Tinjauan terhadap Alih Fungsi Tanah Pertanian ke non Pertanian (permukiman) di kecamatan tomoni kabupaten luwu timur, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanudin Makassar.
- Ditjen Pengelolaan Lahan dan Air (PLA) 2005 Kementerian Pertanian, Strategi dan Kebijakan Pengelolaan Lahan, Jakarta
- Herman Soesangobeng, 2002, Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Pengelolaan Sumberdaya Alam, Makalah Disajikan Seminar Nasional Pertanahan 2002 yang diselenggarakan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Hotel Ambarrukmo, Yogyakarta.
- Ida Nurlinda, 2009. Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Iwan Isa, 2000. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, Indonesia
- Joyo Winoto, 2005, Kebijakan Pengendalian alih Fungsi Tanah Pertanian dan Implementasinya, Makalah pada Seminar Penanganan Konversi Lahan dan Pencapaian Lahan Pertanian Abadi, Jakarta 13 Desember 2005, Kerjasama Kemenko Perekonomian dengan Pusat Studi Pengembangan Pertanian dan Perdesaan IPB.
- Joyo Winoto, 2011 Pengembangan dan Pemanfaatan Program-program Strategis BPN-RI untuk Keadilan dan Kesejahteraan, artikel dalam Suparjo Sujadi (ed.): Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multidisipliner), Kumpulan Tulisan dalam rangka Memperingati 60 Tahun Prof. Arie Sukanti Hutagalung, SH., M.L.I, Badan Penerbit FHUI, Jakarta.
- Noor Fauzi, 2002. Awal Pasang Naik Pembaruan Agraria?: Panorama tentang Neo-Liberalisme, HAM dan Kemelut Pembaruan Hukum Agraria Nasional, makalah pada Seminar Nasional "Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA, Kerjasama UGM dengan BPN, Yogyakarta.
- Robert J Kodoatie & Roestam Sjarief, 2010. Tata Ruang Air, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Sediono M. P. Tjondronegoro, 2008. Negara Agraris Ingkari Agraria: Pembangunan Desa dan Kemiskinan di Indonesia, Akatiga, Bandung
- Thamrin Nurdin, 1989, Pertimbangan-pertimbangan dalam Rangka Pembangunan Berkelanjutan, makalah pada Temu Ilmiah Peranan Pendidikan dan Profesi Perencanaan Tata Ruang Wilayah da Kota dalam Pmbangunan Berkelanjutan, ITB, tanggal 22-24 Oktober 1989
- Usep Setiawan, Dinamika Reforma Agraria di Indonesia setelah Orde Baru, dalam S.M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (penyunting), 2008. Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa, edisi revisi, Yayasan obor Indonesia, Jakarta.
- Yunus Wahid A.M. 1992, Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Bukan Pertanian sebagai Fenomena Tata Ruang, Makalah-Lingkungan dan Tata Ruang, PPS UGM Yogyakarta.
- Yunus Wahid A.M. 2000. Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Bukan Pertanian sebagai fenomena Tata Ruang, Makalah

#### **SUMBER-SUMBER LAIN**

- Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN)
- Undang Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
- Undang Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan
- Asnelly Ridha Daulay "Penataan Ruang Untuk Mencegah Alih Fungsi Lahan Pertanian" diakses dari <https://www.google.com/amp/s/asnelly69wordpress.com/014/08/08/penataan-ruang-untuk-mencegah-alih-fungsi-lahan-pertanian/amp/>, pada tanggal 14 september 2020 pukul 10.30
- Teori Ruang Karya Terobosan Neo-Marxian, Universitas Sumatera Utara, diakses dari <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/30800/4/Chapter%20II.pdf> 14 Oktober 2020, pukul 19.00
- Kajian Teori Pengendalian Pemanfaatan Tata Ruang dan Gambaran Umum Pemanfaatn Ruang di Kecamatan Cidadap diakses dari <https://elib.unikom.ac.id/download.php?id=1850> 10 oktober 2020 pukul 10. 23
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang