

## PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP ALIH FUNGSI PERIZINAN DALAM TATA KELOLA PEMBANGUNAN LINGKUNGAN LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN PEMUKIMAN DI KABUPATEN SIDOARJO

Tarkit Erdianto<sup>1</sup>

### Abstract

*Land availability is an important factor to ensure the availability of food and a place to carry out other economic activities outside of agriculture. The occurrence of population growth and the development of economic activity affects the demand side for land, whose area is fixed. The problem of changing the function of agricultural land to non-agricultural is currently increasing. There is an increasing need for land for development, while the relative availability of land has led to competition in land use. Sidoarjo Regency has also changed the function of agricultural land, especially rice fields. From 2009 to 2018, the rice field area has decreased by 5,750 hectares. Sidoarjo Regency is one of the areas that experienced the highest shrinkage in East Java Province. This is the focus of serious attention for the Sidoarjo Regency government to ensure the availability of agricultural land by protecting the environment and environmental development governance which has changed the paradigm of agricultural land into residential land. In the end, between the environment and the settlement, there must be a natural balance in maintaining a sustainable environment and based on the principle of an environment of sustainable development. This type of research used in this research is normative legal research. By using primary and secondary legal materials, along with tertiary legal materials as supporting materials. Based on research results and findings, agricultural land in Sidoarjo Regency is getting narrower and more rigid. This is because there is a form of development for settlements by changing the function of agricultural land and buying and selling agricultural land for housing and housing investment. Approximately 52,000 ha of chopped agricultural land were converted into housing and housing investment. At the level of environmental development on agricultural land in Sidoarjo district, it can be said that it violates the management of the agricultural environment, where it should be for water absorption and agricultural land ecosystems, then misused into residential and housing land for investment and housing. In the end, there must be legal protection for the environment of agricultural land for the people of Sidoarjo and the application of administrative sanctions, as well as criminal sanctions if some investors or developers, as in the Regional Regulation (Perda) Number 6 of 2009 concerning the Regional Spatial Plan (RTRW) of Sidoarjo Regency.*

*Keywords: development governance licensing function transfer; legal protection*

### Abstrak

Ketersediaan tanah merupakan faktor penting untuk menjamin tersedianya pangan dan tempat untuk melangsungkan kegiatan ekonomi lain di luar pertanian. Terjadinya pertambahan penduduk dan perkembangan kegiatan ekonomi mempengaruhi sisi permintaan tanah yang luasnya bersifat tetap. Permasalahan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian saat ini terus mengalami peningkatan. Adanya peningkatan kebutuhan lahan untuk pembangunan, sementara ketersediaan lahan relatif tetap menyebabkan persaingan dalam pemanfaatan lahan. Kabupaten Sidoarjo juga mengalami alih fungsi lahan pertanian terutama sawah. Dari tahun 2009- 2018 luas lahan sawah mengalami penyusutan sebesar 5.750 hektar. Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu daerah yang mengalami penyusutan tertinggi di Provinsi Jawa Timur. Hal inilah menjadi fokus perhatian yang serius bagi pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk menjamin ketersediaan lahan pertanian dengan cara menjaga lingkungan hidup dan tata kelola pembangunan lingkungan yang mengalami perubahan paradigma lahan pertanian menjadi lahan pemukiman. Pada akhirnya antara lingkungan hidup dan pemukiman itu harus ada keseimbangan alam dalam menjaga lingkungan hidup yang berkelanjutan dan berprinsip pada *environment of sustainable development*. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian hukum normatif. Dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, beserta bahan hukum tersier sebagai bahan pendukung. Berdasarkan hasil penelitian dan temuan bahwa lahan pertanian di Kabupaten Sidoarjo sudah semakin sempit dan rigid. Hal ini dikarenakan ada suatu bentuk pembangunan untuk pemukiman dengan cara alih fungsi lahan pertanian serta jual beli lahan pertanian untuk perumahan dan investasi perumahan. Kurang lebih 52.000 ha lahan pertanian yang terpankas berubah alih fungsi menjadi pemukiman dan investasi perumahan. Pada tataran pembangunan lingkungan hidup terhadap lahan pertanian di kabupaten Sidoarjo sudah dapat dikatakan menyalahi tata

---

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Narotama, Jl. Arief Rachman Hakim 51, Surabaya | tarkiterdianto2021@gmail.com.

kelola lingkungan pertanian, di mana seharusnya untuk resapan air dan ekosistem lahan pertanian, kemudian disalahgunakan menjadi lahan pemukiman dan perumahan untuk investasi maupun tempat tinggal. Pada akhirnya, harus ada perlindungan hukum lingkungan lahan pertanian untuk masyarakat Sidoarjo dan penerapan sanksi administrasi, serta sanksi pidana apabila beberapa investor maupun pengembang, sebagaimana dalam aturan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 6 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sidoarjo.

Kata kunci: alih fungsi perijinan tata kelola pembangunan; perlindungan hukum

### **Pendahuluan**

Lahan pertanian merupakan salah satu sumber pendapatan rakyat, terutama rakyat petani dalam memenuhi kebutuhan ekonomi pangan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran. Hal inilah menjadi salah satu yang strategis dan menjadi sumber daya alam, di mana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia telah mengamanahkan dalam Pasal 33 ayat (3) yang pada intinya menegaskan bahwa sumber daya alam termasuk tanah atau lahan untuk kegiatan ekonomi itu yang dikuasai oleh negara, maka dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil dan bijaksana. Hal inilah membuktikan bahwa ketahanan pangan masih dirasa stabil untuk kebutuhan pangan rakyat di masa yang akan datang, serta perlu adanya perlindungan hukum untuk kebutuhan-kebutuhan lahan pertanian bagi rakyat petani, sehingga tetap mempertahankan pangan di kawasan daerah-daerah baik di kota maupun kabupaten. Apabila melihat lebih jauh tentang perubahan paradigma lahan pertanian sekarang adalah berpikir tentang semakin mempersempit ruang dan tata kelola wilayah termasuk lahan pertanian yang sudah dapat dimanfaatkan sebagai lahan investasi maupun pemukiman.<sup>2</sup> Meskipun demikian ada semacam aturan hukum tertulis yang sudah ada tentang rencana tata kelola ruang dan wilayah dalam membangun lingkungan lahan pertanian yang berkelanjutan atau disebut juga dengan *environment of sustainable development*.<sup>3</sup> Hal ini terjadi di Kabupaten Sidoarjo, di mana di masa pandemi Covid-19 ini pemerintah (DPRD) Kabupaten Sidoarjo masih memperhatikan dan mengfokuskan pada rencana perlindungan dan penegakan hukum terhadap lahan pertanian yang sudah beralih fungsi menjadi lahan pemukiman maupun perumahan untuk investasi.

Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Daerah Sidoarjo Nomor 6 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sidoarjo (Perda Sidoarjo No. 6-2009), terutama di beberapa kawasan Sidoarjo, termasuk dalam Pasal 65 huruf f menegaskan Kawasan Wonoayu Sidoarjo menegaskan bahwa industri diperbolehkan masuk ke daerah Wonoayu dengan kisaran 20% (70% terbangun dan 30% ruang terbuka). Fakta membuktikan bahwa Kawasan tersebut sekarang masih banyak dipergunakan Kawasan industri yang *notabene* lebih dari 5.358 ha dimanfaatkan sebagai lahan industri dan pemukiman, di mana sebelumnya adalah lahan pertanian yang masih produktif, subur, dan irigasi teknis di daerah pinggiran perkotaan ataupun perdesaan. Akumulasi yang ditimbulkan adalah berkurangnya kemampuan produksi pangan di tengah pertumbuhan penduduk yang tidak terkendalikan. Tentunya hal tersebut menjadi mudah penanganannya jika pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai satu visi dan misi sama yang didukung oleh masyarakat sebagai pemilik tanah.

<sup>2</sup> Siti Latifah, 'PERKEMBANGAN KOTA PINGGIRAN ( Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Perumahan Elit )', *Jurnal Paradigma*, 2014.

<sup>3</sup> Aurathai Phongchiewboon, 'Green Development: Environment and Sustainability in a Developing World', *PSAKU International Journal of Interdisciplinary Research*, 2018 <<https://doi.org/10.12778/2-35108618x15452373186137>>.

Salah satu pakar hukum di bidang agraria<sup>4</sup> mengemukakan bahwa secara ideologis doktrin *land to the tiller* Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No. 5-1960) yaitu tanah untuk petani, seperti saat UU No. 5-1960 dilahirkan, tidak lagi menjadi kenyataan. Tanah sudah menjadi komoditas untuk diperebutkan dalam pasar bebas. Para petani tidak lagi berhadapan dengan tuan-tuan tanah seperti zaman UU No. 5-1960, tetapi berhadapan dengan modal besar dalam industri serta orang-orang kaya kota yang memborong tanah didaerah pinggiran kota maupun pedesaan.<sup>5</sup> Tanah berubah menjadi saham-saham yang setiap saat dapat diperjualbelikan lewat pasar modal. Jadi transaksi tanah berarti menjangkau dan melewati batas-batas teritorial nasional. Apabila melihat lebih dalam tentang sistem pemerintahan daerah itu biasanya menganut sistem otonomi daerah, di mana pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan sendiri di mana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diberikan oleh pemerintah untuk mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda.<sup>6</sup> Hal tersebut apabila dihubungkan dengan ketersediaan lahan pertanian sepertinya terlalu memaksa, karena pada konteks hukum tata pemerintahan daerah dikatakan bahwa sebagaimana besar Undang-Undang Otonomi Daerah<sup>7</sup> beberapa bagian tidak berpihak pada suatu kualitas daya dukung lahan pertanian bahkan lebih besar lagi adalah ketika daerah mempunyai otoritas maupun kewenangan untuk mengelola daerahnya sendiri, maka masih dapat dimungkinkan terjadi eksplorasi alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman yang dapat dimanfaatkan oleh investor asing. Pada akhirnya tidak ada produktifitas lahan pertanian untuk swasembada pangan dan kerusakan lingkungan ketika sudah menjadi lahan pemukiman. Walaupun demikian, keputusan mengenai konversi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian tersebut memerlukan perencanaan, agar tidak terjadi dampak negatif (erosi, degradasi lahan, polusi). Jika perubahan tersebut tanpa ada pengendalian, maka akan terjadi banyak kerugian, baik dari segi fisik maupun aspek sosial ekonomi masyarakat. Sebagai upaya pengendalian dalam hal konversia lahan pertanian menjadi lahan non pertanian tersebut salah satu nya melalui mekanisme perizinan. Secara umum, tujuan dan fungsi dari perizinan adalah untuk pengendalian dari pada aktivitas pemerintah dalam hal-hal tertentu dimana ketentuannya berisi pedoman-pedoman yang harus dilaksanakan dengan baik dari yang berkepentingan ataupun oleh pejabat yang berwenang.<sup>8</sup>

Kepala Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Sidoarjo, menegaskan, bahwa hingga saat ini Perda Sidoarjo No. 6-2009 tidak ada perubahan. Hal ini disebabkan karena, terdapat perihal lahan pertanian produktif yang harus dilindungi seluas 20.617 hektar. Di perjelas pula

---

<sup>4</sup> 'PERALIHAN HAK ATAS TANAH WARISAN', *LEX PRIVATUM*, 2014.

<sup>5</sup> Firman Freaddy Busroh, 'KONSEPTUALISASI OMNIBUS LAW DALAM MENYELESAIKAN PERMASALAHAN REGULASI PERTANAHAN', *Arena Hukum*, 2017 <<https://doi.org/10.217-76/ub.a-renahukum.2017.01002.4>>.

<sup>6</sup> Pemerintah Republik Indonesia, 'Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah', *Jurnal Media Hukum*, 2019.

<sup>7</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 23-2014).

<sup>8</sup> Suhartoyo Suhartoyo, 'Implementasi Fungsi Pelayanan Publik Dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)', *Administrative Law and Governance Journal*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.143-154>>.

bahwa tidak ada toleransi terhadap alih fungsi lahan pertanian yang menjadi salah satu pendukung perekonomian warga, di mana Kabupaten Sidoarjo tersisa 20.617 hektar lahan pertanian yang digunakan oleh 50.000 petani di 18 Kecamatan.<sup>9</sup> Pada tingkatan perizinan, maka alih fungsi lahan pertanian tersebut menjadi penting, karena perizinan tersebut dapat dikatakan sebagai alat untuk melakukan kontrol pada suatu kegiatan masyarakat. Dengan melakukan suatu penegakan hukum dan perlindungan hukum dalam kerangka pengetatan dan penguatan izin alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman akan menjadi lebih efektif dan mengurangi dampak lingkungan terhadap keberlangsungan ekosistem lingkungan lahan pertanian.<sup>10</sup>

Berangkat dari hal tersebut di atas, maka peneliti bisa merumuskan pada penelitian ini adalah Pertama, bagaimana pengaturan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian berdasarkan UU No. 5-1960 dan Perda Sidoarjo No. 6-2009. Kedua, bagaimana mekanisme perizinan yang mengatur tentang alih fungsi lahan pertanian sesuai dengan Perda Sidoarjo No. 6-2009. Ketiga, bagaimana upaya perlindungan hukum lingkungan tentang alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sidoarjo. Adapun orisinalitas penulisan, antara lain Khrisyanto Adi Raharjo<sup>11</sup> dimana ditemukan bahwa pengawasan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman di Kabupaten Sleman dalam prakteknya kewenangan pengawasan yang diberikan kepada dinas pertanian yang selama ini hanya sebatas tanah-tanah pertanian yang masih berwujud tanah pertanian. Kewenangan dinas pertanian dalam hal boleh tidaknya tanah pertanian dialih fungsikan hanya berupa rekomendasi, sehingga hal tersebut justru melemahkan posisi dinas pertanian. Padahal jika terjadi apapun dengan tanah pertanian tersebut, maka dinas pertanian yang pertama kali diminta pertanggungjawabkan oleh masyarakat. Keputusan pengalih fungsian tanah pertanian menjadi pemukiman dilakukan melalui rapat bersama antara beberapa SKPD terkait. Kewenangan Bappeda dalam hal alih fungsi adalah mengakomodir masukan-masukan dari beberapa SKPD terkait yang digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk memutuskan diperbolehkan atau tidaknya alih fungsi tersebut. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, Bappeda Sleman juga wajib merujuk ketentuan tata ruang daerah Sleman yang telah ditetapkan oleh Pemda Sleman. Pemberian izin alih fungsi di Kabupaten Sleman merupakan tugas dan kewenangan penuh dari DPPD, namun hal tersebut harus melalui koordinasi serta masukan-masukan dari berbagai instansi yang terkait melalui rapat kerja bersama. Berbagai masukan serta saran tersebut sedikit banyak memberikan pengaruh terhadap arah pemberian izin alih fungsi suatu peruntukkan dan penggunaan objek pertanahan di Kabupaten Sleman. Menjadi perbedaan dari kajian peneliti bahwa Perda Sidoarjo No. 6-2009 sudah membuat aturan yang jelas tentang perlindungan dan penegakan hukum secara administratif maupun pidana bagi investor maupun pengembang yang tidak mempunyai izin untuk melakukan kegiatan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman. Selain itu sudah ada kerjasama dengan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam mengantisipasi suatu pemanfaatan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman secara ilegal. Tujuan utamanya adalah untuk keberlangsungan perlindungan

<sup>9</sup> Agus Ikhwanto, 'ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN NON PERTANIAN', *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan*, 2019 <<https://doi.org/10.33474/hukeno.v3i1.1919>>.

<sup>10</sup> Sri Hastuty, 'Identifikasi Faktor Pendorong Alih Fungsi Lahan Pertanian', *Jurnal Prosiding Seminar Nasional*, 2017.

<sup>11</sup> Khrisyanto Adi Raharjo, 'Pengawasan Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Pemukiman Di Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001', *Dspace.Uii.Ac.Id*, 2015.

hukum dalam rangka pemanfaatan dan produktifitas lahan pertanian demi masyarakat petani Kabupaten Sidoarjo maupun unsur-unsur pengetatan dalam perizinan secara administratif. Kedua, Bawafi, A. Faris Ali<sup>12</sup> bahwa hasil yang ditemukan yaitu di dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 81/permentan/ot.140/8/2013 bahwa peraturan ini hanya dapat diterapkan pada kepentingan umum dan terjadinya bencana. Di antara tujuannya yaitu menjamin tersedianya lahan pertanian pangan berkelanjutan dan mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Ruang lingkupnya meliputi persyaratan alih fungsi lahan, kriteria pengalihfungsian lahan dan tata cara alih fungsi lahan. Peraturan KBPN No. 2 Tahun 2011 diatur dengan rinci syarat administratif izin perubahan penggunaan tanah. Dimulai Tahapan Penyusunan dan Penerbitan yang memuat Penerimaan dan Pemeriksaan Dokumen Permohonan, Penerimaan Pembayaran Biaya Pelayanan, Peninjauan Lapangan, Proses Penelitian, dan diakhiri dengan Pengolahan Data dan Penerbitan Pertimbangan Teknis Pertanahan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU No. 41-2009) di bagian kedua terkait dengan pengawasan pemerintah terhadap alih fungsi lahan. dapat dilakukan secara berjenjang oleh pemerintah dalam bentuk pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Peraturan ini juga menyangkut peran serta masyarakat dilakukan melalui pemberian usulan perencanaan, tanggapan, dan saran perbaikan atas usulan perencanaan Pemerintah. Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015-2035 (Perda Jember No. 1-2015) menyatakan bahwa perda ini dasar dalam pengawasan terhadap perijinan lokasi pembangunan. Secara substansi juga memberikan pengawasan dalam bentuk pengendalian alih fungsi dengan menetapkan LP2B yang mengarahkan pembangunan pada lahan pertanian tidak dan kurang produktif. Kesimpulannya dalam proses alih fungsi dan pengawasan pengaturannya telah ada, namun tidak secara rinci menyebutkan terkait dengan permukiman, sehingga harus menelaah pasal demi pasal agar dapat memperjelas aturan hukumnya. Menjadi perbedaan dari kajian peneliti bahwa Perda Sidoarjo No. 6-2009 sudah membuat aturan yang jelas tentang perlindungan dan penegakan hukum secara administratif maupun pidana bagi investor maupun pengembang yang tidak mempunyai izin untuk melakukan kegiatan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman. Selain itu sudah ada kerjasama dengan Pemerintah Daerah dan DPRD dalam mengantisipasi suatu pemanfaatan alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman secara ilegal. Tujuan utamanya adalah untuk keberlangsungan perlindungan hukum dalam rangka pemanfaatan dan produktifitas lahan pertanian demi masyarakat petani Kabupaten Sidoarjo maupun unsur-unsur pengetatan dalam perizinan secara administratif.

### **Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian hukum normatif. Dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, beserta bahan hukum tersier sebagai bahan pendukung.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> A. Faris Ali Bawafi, 'Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Permukiman Di Kabupaten Jember' (Fakultas Hukum Universitas Jember, 2019).

<sup>13</sup> Eyal Zamir and Doron Teichman, *Behavioral Law and Economics, Behavioral Law and Economics*, 2018 <<https://doi.org/10.1093/oso/9780190901349.001.0001>>.

## Hasil Penelitian Dan Pembahasan

### Pengaturan Hukum Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Berdasarkan UU No. 5-1960 Dan Perda Sidoarjo No. 6-2009

Pada aspek pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumber daya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi yang sebagian besar bidang usahanya masih bergantung pada pola pertanian berbasis lahan. Lahan merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat. Alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan.<sup>14</sup> Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya-upaya terpadu mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. 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.<sup>15</sup>

Peningkatan jumlah rumah tangga pertanian tumbuh tidak sebanding dengan luas lahan yang diusahakan. Akibatnya, jumlah petani gurem dan buruh tani tanpa penguasaan dan pemilikan lahan di Jawa terus bertambah. Hal ini berdampak pada sulitnya upaya meningkatkan kesejahteraan petani dan pengentasan kemiskinan di kawasan perdesaan. Di sisi lain, proses urbanisasi yang tidak terkendali berdampak pada meluasnya aktivitas-aktivitas perkotaan yang makin mendesak aktivitas-aktivitas pertanian di kawasan perdesaan yang berbatasan langsung dengan perkotaan. Alih fungsi lahan berkaitan dengan hilangnya akses penduduk perdesaan pada sumber daya utama yang dapat menjamin kesejahteraannya dan hilangnya mata pencarian penduduk agraris. Konsekuensi logisnya adalah terjadinya migrasi penduduk perdesaan ke perkotaan dalam jumlah yang besar tanpa diimbangi ketersediaan lapangan kerja di perkotaan.

Ancaman terhadap ketahanan pangan telah mengakibatkan Indonesia harus sering mengimpor produk-produk pangan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Dalam keadaan jumlah penduduk yang masih terus meningkat jumlahnya, ancaman-ancaman terhadap produksi pangan telah memunculkan kerisauan akan terjadi keadaan rawan pangan pada masa yang akan datang. Akibatnya dalam waktu yang akan datang Indonesia membutuhkan tambahan ketersediaan pangan dan lahan pangan.

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria. Reforma agraria tersebut mencakup upaya penataan yang terkait dengan aspek penguasaan maupun pemilikan serta aspek penggunaan maupun pemanfaatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

<sup>14</sup> Robi Cahyadi Kurniawan, 'INOVASI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH DAERAH', *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 2017 <<https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no3.794>>.

<sup>15</sup> Merisa Kurniasari and Putu Gde Ariastita, 'Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian Sebagai Upaya Prediksi Perkembangan Lahan Pertanian Di Kabupaten Lamongan', *Jurnal Teknik Pomits*, 2014.

Republik Indonesia Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria<sup>16</sup> dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Aspek penguasaan maupun pemilikan berkaitan dengan hubungan hukum antara manusia dan lahan, sedangkan aspek penggunaan dan pemanfaatan terkait dengan kegiatan pengambilan manfaat atau nilai tambah atas sumber daya lahan. Ketentuan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dimaksudkan agar bidang-bidang lahan tertentu hanya boleh digunakan untuk aktifitas pertanian pangan yang sesuai. Untuk mengimplementasikannya, diperlukan pengaturan-pengaturan terkait dengan penguasaan maupun pemilikan lahannya agar penguasaan maupun pemilikan lahan terdistribusikan secara efisien dan berkeadilan. Pada saat yang sama diharapkan luas lahan yang diusahakan petani dapat meningkat secara memadai sehingga dapat menjamin kesejahteraan keluarga petani serta tercapainya produksi pangan yang mencukupi kebutuhan. Salah satunya adalah pengembangan kawasan budidaya, salah satunya adalah untuk mendukung pertanian, antara lain dalam Pasal 5 ayat (3) Perda Sidoarjo No. 6-2009: (a). Mengembangkan sarana dan prasarana pendukung pertanian untuk meningkatkan produktifitas. (b). Mencegah alih fungsi lahan pada sawah beririgasi teknis. (c). Mengembangkan mekanisme insentif dan disentif pada lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Sebagai bentuk pengendalian pemanfaatan ruang dapat dilakukan salah satunya melalui ketentuan umum peraturan zonasi dan ketentuan perizinan. Telaah kajian akan dibagi wilayah-wilayah sesuai dengan zonasinya masing masing, salah satunya adalah zona hijau yang biasanya diperuntukkan sebagai daerah budidaya salah satunya adalah sebagai kawasan pertanian. Kawasan yang diperuntukkan sebagai kawasan pertanian di Kabupaten Sidoarjo ini mencapai 23.742 (dua puluh tiga ribu tujuh ratus empat puluh dua) hektar yang terdiri dari pertanahan lahan basah dan pertanian lahan kering yang tersebar di seluruh kecamatan di Kabupaten Sidoarjo.<sup>17</sup>

Kawasan pertanian tersebut dalam Perda Sidoarjo No. 6-2009 ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan, di mana lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak bisa di alih fungsikan kecuali untuk keperluan umum dan arena terkena bencana menurut syarat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perda Sidoarjo No. 6-2009, tidak adanya kesesuaian dengan telah berdirinya pemukiman tersebut, serta tidak berjalan dengan baik, sehingga perlu perizinan yang sesuai dengan asas keberlangsungan lingkungan yang berkelanjutan dan ketersediaan lahan pertanian perlu diimbangi dengan aturan administrasi yang ketat. Seharusnya pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo konsisten akan apa yang sudah ditentukan dalam peraturan. Hal di atas mencerminkan adanya ketidakkonsistenan pemerintah untuk mempertahankan daerah hijau. Hal ini dapat dimaklumi, karena pembangunan pemukiman tersebut telah terlanjur berdiri, sehingga tidak mungkin untuk dibatalkan. Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo dengan DPRD Kabupaten Sidoarjo hanya dapat melakukan pengawasan terhadap pembangunan perumahan tersebut agar sesuai dengan peruntukannya dan syarat-syarat yang ada di dalam izin lokasi benar-benar dipatuhi.

---

<sup>16</sup> Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.

<sup>17</sup> Anny Mulyani, Dedi Nursyamsi, and Muhammad Syakir, 'Strategi Pemanfaatan Sumberdaya Lahan Untuk Pencapaian Swasembada Beras Berkelanjutan', *Jurnal Sumberdaya Lahan*, 2020 <<https://doi.org/10.21082/jsdl.v11n1.2017.11-22>>.

### Mekanisme Perizinan Alih Fungsi Lahan Pertanian

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PP No. 12-2012) dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah melalui pemberian Insentif. Insentif merupakan bentuk perhatian dan penghargaan pemerintah dan/atau pemerintah daerah terhadap petani yang lahannya bersedia ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Insentif yang diberikan kepada Petani dapat berupa keringanan pajak bumi dan bangunan, pengembangan infrastruktur pertanian, pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul, kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi, penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian, jaminan penerbitan sertipikat hak atas tanah pada lahan pertanian pangan berkelanjutan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis, dan penghargaan bagi petani berprestasi tinggi. Petani penerima insentif memiliki kewajiban diantaranya untuk memanfaatkan tanah sesuai dengan peruntukan-nya sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, mencegah kerusakan irigasi, menjaga dan meningkatkan kesuburan tanah, mencegah kerusakan lahan, serta memelihara lingkungan. Pemberian Insentif terhadap Petani adalah suatu upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia pertanian. Sumber daya manusia pertanian sangat diperlukan guna meningkatkan hasil dan mutu produksi pertanian. Dengan adanya sumber daya manusia pertanian maka Petani mampu berinovasi menciptakan teknologi pertanian yang mampu menghasilkan produk pertanian yang berkualitas juga dalam kuantitas yang tinggi, sehingga mampu memenuhi kebutuhan akan pangan secara nasional bahkan internasional.

Berdasarkan Permentan No. 81 Tahun 2012 bahwa pembebasan kepemilikan hak atas tanah pengalih fungsi melakukan pembebasan kepemilikan hak atas tanah pada pemilik tanah tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup> Pembebasan kepemilikan hak atas tanah dilaksanakan melalui pemberian ganti rugi kepada para pemilik hak. Pemberian ganti rugi diatur dengan tata cara setiap pemilik lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan wajib diberikan ganti rugi oleh pihak yang mengalihfungsikan; selain ganti rugi kepada pemilik, pihak yang mengalihfungsikan wajib mengganti nilai investasi infrastruktur pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan; penggantian nilai investasi infrastruktur diperuntukkan bagi pendanaan pembangunan infrastruktur di lokasi lahan pengganti; dan biaya ganti rugi dan nilai investasi infrastruktur dan pendanaan penyediaan lahan pengganti bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten/Kota instansi yang melakukan alih fungsi.<sup>19</sup>

Adapun kriteria alih fungsi lahan adalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang meliputi jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam dan/atau pembangkit dan jaringan listrik. Apabila melihat lebih dalam lagi, maka peraturan daerah, peraturan bupati dan setingkat peraturan daerah di Kabupaten Sidoarjo memberikan upaya hukum yang sama

<sup>18</sup> Fandri Entiman Nae, *KEPASTIAN HUKUM TERHADAP HAK MILIK ATAS TANAH YANG SUDAH BERSERTIFIKAT 1* Oleh : Fandri Entiman Nae 2, *LEX PRIVATUM*, 2013.

<sup>19</sup> MBA S.E., 'PENGARUH ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA NEGARA (APBN) TERHADAP BELANJA LANGSUNG PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA', *Jurnal Manajemen Indonesia*, 2015.



yakni pemberian insentif sebagaimana Peraturan Pemerintah di atas maupun Peraturan Menteri Pertanian, sehingga menjamin kesejahteraan rakyat petani dalam mengendalikan ketersediaan pangan secara nasional maupun internasional melalui ekspor pangan. Upaya perlindungan hukum lain yang bisa ditempuh adalah melalui *gugatan class action* maupun melalui *alternative dispute resolution (negoisasi, mediasi, dan arbirtasi)*.

### **Kesimpulan**

Pengaturan mengenai alih fungsi lahan pertanian pada dasarnya telah diatur secara runtut dalam peraturan perundang-undangan. Dimana dalam setiap peraturan perundang-undangan terkait dengan dengan pengaturan alih fungsi lahan pertanian belum harmonis dalam rangka menjaga alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Hal tersebut sangat penting sebagai salah satu wujud dalam rangka menjaga lahan pertanian tersebut telah dibentuk pengaturan tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Hal tersebut sebagai upaya untuk melindungi lahan- lahan pertanian yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam rangka menjaga ketahanan dan swasembada pangan.

Kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya adalah sebagai bentuk penyelenggaraan otonomi daerah. bahwa dalam rangka melindungi lahan pertanian belum ada peraturan setingkat peraturan daerah yang mengatur secara khusus tentang perlindungan lahan pertanian. Upaya perlindungan hukum melalui pemberian insentif sebagaimana Peraturan Pemerintah di atas maupun Peraturan Menteri Pertanian, sehingga menjamin kesejahteraan rakyat petani dalam mengendalikan ketersediaan pangan secara nasional maupun internasional melalui ekspor pangan. Upaya perlindungan hukum lain yang bisa ditempuh adalah melalui *gugatan class action* maupun melalui *alternative dispute resolution (negoisasi, mediasi, dan arbirtasi)*.

### **Daftar Pustaka**

- Bawafi, A. Faris Ali, 'Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Permukiman Di Kabupaten Jember' (Fakultas Hukum Universitas Jember, 2019)
- Busroh, Firman Freaddy, 'KONSEPTUALISASI OMNIBUS LAW DALAM MENYELESAIKAN PERMASALAHAN REGULASI PERTANAHAN', *Arena Hukum*, 2017 <<https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01002.4>>
- Hastuty, Sri, 'Identifikasi Faktor Pendorong Alih Fungsi Lahan Pertanian', *Jurnal Prosiding Seminar Nasional*, 2017
- Ikhwanto, Agus, 'ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN NON PERTANIAN', *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan*, 2019 <<https://doi.org/10.33474/hukeno.v-3i1.1919>>
- Kurniasari, Merisa, and Putu Gde Ariastita, 'Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian Sebagai Upaya Prediksi Perkembangan Lahan Pertanian Di Kabupaten Lamongan', *Jurnal Teknik Pomits*, 2014
- Kurniawan, Robi Cahyadi, 'INOVASI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH DAERAH', *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 2017 <<https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no3.794>>
- Latifah, Siti, 'PERKEMBANGAN KOTA PINGGIRAN ( Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Perumahan Elit )', *Jurnal Paradigma*, 2014

- Mulyani, Anny, Dedi Nursyamsi, and Muhammad Syakir, 'Strategi Pemanfaatan Sumberdaya Lahan Untuk Pencapaian Swasembada Beras Berkelanjutan', *Jurnal Sumberdaya Lahan*, 2020 <<https://doi.org/10.21082/jsdl.v11n1.2017.11-22>>
- Nae, Fandri Entiman, *KEPASTIAN HUKUM TERHADAP HAK MILIK ATAS TANAH YANG SUDAH BERSERTIFIKAT 1 Oleh : Fandri Entiman Nae 2, LEX PRIVATUM*, 2013
- Pemerintah Republik Indonesia, 'Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah', *Jurnal Media Hukum*, 2019
- 'PERALIHAN HAK ATAS TANAH WARISAN', *LEX PRIVATUM*, 2014
- Phongchiewboon, Aurathai, 'Green Development: Environment and Sustainability in a Developing World', *PSAKU International Journal of Interdisciplinary Research*, 2018 <<https://doi.org/10.12778/235108618x15452373186137>>
- Raharjo, Khriyanto Adi, 'Pengawasan Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Pemukiman Di Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001', *Dspace.Uii.Ac.Id*, 2015
- S.E., MBA, 'PENGARUH ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA NEGARA (APBN) TERHADAP BELANJA LANGSUNG PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA', *Jurnal Manajemen Indonesia*, 2015
- Suhartoyo, Suhartoyo, 'Implementasi Fungsi Pelayanan Publik Dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)', *Administrative Law and Governance Journal*, 2019 <<https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.143-154>>
- Zamir, Eyal, and Doron Teichman, *Behavioral Law and Economics, Behavioral Law and Economics*, 2018 <<https://doi.org/10.1093/oso/9780190901349.001.0001>>