



## **Analisis Hukum alih fungsi Tanah pertanian menjadi pembangunan Pemukiman dan Perumahan**

### **Legal Analysis of the Conversion of Agricultural Land into Settlement and Housing Development**

**Master Sahat Purba & Idham\***

Program Studi Magister Hukum, Pascasarjana Universitas Medan Area, Indonesia  
Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia

#### **Abstrak**

Penelitian ini merupakan penelitian analisis yuridis tentang lahan pertanian yang berpindah fungsi untuk pembangunan perumahan oleh Pemerintah Daerah setempat. Perpindahan fungsi tanah pertanian, khususnya di wilayah ibukota Kabupaten, sudah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah berdasarkan Peraturan Daerah. Hal ini dikerjakan demi kelancaran roda pemerintahan dan untuk menjamin kesejahteraan masyarakat. Penerapan berpindahnya fungsi tanah pertanian guna pembangunan perumahan disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah. Kebijakan yang diambil tentang berpindahnya fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian ini tentunya tetap memberikan perlindungan hukum dan memperhatikan hak-hak masyarakat, khususnya masyarakat yang bekerja di sektor pertanian.

**Kata Kunci:** Alih fungsi, Tanah pertanian, Perumahan

#### **Abstract**

*This research is a juridical analysis research on agricultural land that has changed functions for housing development by the local government. The transfer of agricultural land functions, especially in the district capital area, is in accordance with the regional spatial plan based on Regional Regulations. This is done for the smooth running of the government and to ensure the welfare of the people. The application of shifting the function of agricultural land for housing development is adjusted to the regional spatial plan. The policy taken regarding the transfer of agricultural land to non-agricultural functions of course still provides legal protection and pays attention to the rights of the community, especially people who work in the agricultural sector.*

**Keywords:** *Transfer of Function, Agricultural Land, Housing*

**How to Cite:** Purba, M.S. & Idham. (2021). Analisis Hukum alih fungsi Tanah pertanian menjadi pembangunan Pemukiman dan Perumahan. ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum, 3(2) 2021: 151-161

\*E-mail: [mastersahatgmail.com](mailto:mastersahatgmail.com)

ISSN 2550-1305 (Online)



## **PENDAHULUAN**

Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengatakan jika tujuan bernegara adalah “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Oleh sebab itu, perlindungan segenap bangsa dan pengembangan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara.

Tanah telah menjadi salah satu unsur dasar dalam membantu kelangsungan kehidupan sejak manusia pertama kali menempati bumi. Tanah berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatan untuk mempertahankan eksistensi. Kegiatan yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan tanah untuk bercocok tanam. Penggunaan dan Penguasaan tanah mulai bertukar fungsi bertepatan dengan pertumbuhan warga dan perkembangan peradaban manusia.

Hal ini akhirnya memunculkan permasalahan tanah yang saling berkaitan akibat penambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan (Saleh & Kamello, 2014; Perdana, 2014; Nainggolan, 2016; Limbong, 2017; Widjaja et al., 2020; Hidayani & Pohan, 2020). Tanah yang awalnya berfungsi sebagai media bercocok tanam, tahap berubah menjadi multifungsi pemanfaatan. Perubahan khusus dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi non pertanian yang kemudian dikenal dengan istilah perpindahan fungsi tanah. Kejadian ini tentunya dapat mendatangkan permasalahan tanah yang serius. Rekomendasi pengalihan fungsi tanah pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kemampuan penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial (Iqbal dan Sumaryanto, 2017).

Pengalih fungsian tanah pertanian ke non pertanian terjadi secara meluas sejalan dengan kebijaksanaan pembangunan yang menekankan kepada perspektif pertumbuhan melalui kemudahan fasilitas investasi, baik kepada investor lokal maupun luar negeri dalam penyediaan tanah (Widjanarko, dkk, 2017). Pertumbuhan penduduk yang pesat diikuti dengan kebutuhan perumahan menjadikan lahan pertanian berkurang diberbagai daerah. Lahan yang semakin sempit semakin terbagi-bagi akibat kebutuhan perumahan dan lahan industry (Lora & Mathon, 2021; Simbolon, 2017; Pulungan, & Muazzul, 2017; Rafiqi, 2019; Wirawan, 2019). Petani lebih memilih bekerja di bidang informal daripada bertahan di sektor pertanian. Daya tarik sektor pertanian yang semakin menurun juga menjadikan petani mengarah kepada yang diikuti dengan pengalihan fungsi lahan (Gunanto, 2017).

Pengertian pemukiman atau perumahan sendiri berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.1 tahun 2011 mengenai pemukiman dan Perumahan adalah Kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan ataupun pedesaan yang dilengkapi dengan sarana, prasarana, dan utilitas umum sebagai hasil cara pemenuhan rumah yang layak huni, sementara permukiman yaitu bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung penghidupan dan perikehidupan (Undang-undang no.1 tahun 2011).

Pengambilan tanah dengan alasan untuk kepentingan umum, kadang membahayakan masyarakat, karena kegunaan tanah yang diambil oleh pemerintah tidak sebagaimana rencana semula, bahkan cenderung menimbulkan kesengsaraan masyarakat bekas pemegang hak (Chayadi, 2020; Ambat et al., 2020; Masyhuri et al., 2021; Raja Guk-Guk, 2021; Lumban Tobing, 2021). Tidak jarang dengan alasan kepentingan umum, tanah masyarakat digunakan untuk pemenuhan kebutuhan kepentingan umum tersebut. Begitu juga tidak jarang pengambil alih lahan ini akan menyisakan permasalahan hukum (Rejekiningsih, 2011).

Undang-undang no.41 tahun 2009 mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan diniatkan untuk menjamin penyediaan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan, sebagai sumber penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, berkeadilan, efisiensi, berkelanjutan, berwawasan lingkungan dan kemandirian, serta dengan menjaga kemajuan, keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional (UU no.41 tahun 2009). Kemudian dalam bidang papan (perumahan), Pemerintah menerbitkan Undang-Undang no.1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU PKP), tambahan lembaran negara republik Indonesia nomor 5185. Peraturan ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu kebutuhan dasar manusia sebagaimana telah diatur pada pasal 19 ayat (1) Undang-Undang nomor 1 tahun 2011 yang berbunyi “pelaksanaan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat”.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah menggunakan pendekatan yuridis normatif. Penelitian metode yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder belaka atau bahan pustaka (Soekanto, 2016). Metode yuridis normatif yang dilakukan penulis terdapat segi yuridis dan segi normatif. Dari segi yuridis terletak pada penggunaan pendekatan prinsip-prinsip dan asas-asas hukum dalam melihat, mengawasi serta menguraikan permasalahan.

Sedangkan dari segi Normatif dalam penelitian ini adalah acuan yang digunakan penulis untuk mengkaji permasalahan yang ada. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini namanya adalah penelitian deskriptif analitis. Yang dimaksud penelitian deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan sesuatu permasalahan di daerah tertentu. Penulisan hukum yang mempunyai sifat deskriptif analitis dalam penulisan hukum ini, menjelaskan, menggambarkan suatu peraturan perundang-undangan daerah yang berlaku.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Mekanisme dan Dampak peralihan tanah pertanian menjadi pembangunan perumahan**

Pembangunan perumahan dengan cepat dilaksanakan karena kebutuhan rumah yang semakin meningkat, khususnya untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Tanah yang digunakan sering berupa lahan pertanian beririgasi sehingga merupakan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang tidak dapat dialihfungsikan menjadi lahan non pertanian. Penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan diantaranya adalah konsolidasi tanah. Perpindahan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan diizinkan apabila untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Salah satu kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum adalah untuk pembangunan perumahan masyarakat.

Lahan pertanian juga bisa beralih menjadi kawasan permukiman atau kawasan industri. Secara umum, lahan pertanian bisa berubah menjadi non pertanian, lahan non pertanian merupakan lahan yang dipergunakan untuk usaha atau kegiatan selain usaha pertanian. Kawasan permukiman yaitu bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan pedesaan maupun perkotaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal dan tempat kegiatan yang mendukung penghidupan dan perikehidupan (Sarjita dkk.).

Pemberian izin perumahan penggunaan tanah dari lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Langkat tidak begitu saja setiap permohonan selalu dikabulkan. Permohonan izin perubahan penggunaan tanah dari lahan pertanian menjadi non pertanian harus memenuhi syarat, baik secara teknis maupun secara administratif. Hal ini sesuai dengan teori perlindungan

hukum yang digunakan dalam penulisan ini dimana fungsi hukum adalah mewujudkan apa yang menjadi tujuan ditetapkannya hukum yaitu mencapai kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum.

Pemerintah sebagai elemen yang membuat dan memberlakukan peraturan yang berlaku dalam masyarakat diharapkan mampu menciptakan ketertiban dan keseimbangan, hal ini terlihat juga dalam Undang-Undang maupun perda yang berhubungan dengan ahli fungsi lahan di Kabupaten Langkat. Bekerjanya hukum pada masyarakat akan terlaksana dengan baik dengan di tetapkannya peraturan yang dapat menjangkau kekuatan social seperti budaya hukum yang baik. Tetapi jika lahan yang ditawarkan sebagai peralihan terhadap fungsi lahan pertanian tersebut merupakan kawasan pertanian ber-irigasi teknis, maka permohonannya tidak bisa dikabulkan karena pertimbangan-pertimbangan tertentu yang mendasarinya, antara lain lahan yang dimohonkan izin perubahan guna peralihan tanah pertanian menjadi non pertanian tersebut berupa lahan sawah beririgasi teknis yang merupakan lahan produktif.

Sehingga apabila permohonan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian tersebut dikabulkan, maka akan berakibat pada berkurangnya jumlah produksi pertanian, adanya keinginan menjaga ketetapan lahan, karena merupakan sumber produksi pertanian untuk menjadi pertimbangan untuk tidak mengabulkan permohonan peralihan tanah pertanian menjadi non pertanian tersebut, mengingat disekitar lahan yang dimohonkan izin perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian tersebut merupakan lahan sawah ber-irigasi teknis sehingga bentuk tanahnya tidak memungkinkan untuk digunakan sebagai kawasan pemukiman dan merupakan kawasan irigasi teknis kurang baik pabila dilakukan ahli fungsi lahan.

Tetapi untuk melaksanakan pemanfaatan dan penggunaan tanah, maka perlu disusun ketentuan dan syarat-syarat dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah, maka perlu disusun ketentuan dan syarat-syarat dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah, yang disusun dalam bentuk cara teknis pemanfaatn dan penggunaan tanah ini menjadi pedoman dalam menyusun dan menerbitkan pertimbangan teknis pertanahan dengan tetap memperhatikan kekhususan karakteristik dan kondisi wilayah masing-masing.

Tanah menurut hukum positif di Indonesia adalah hak negara yang ditujukan seluruhnya untuk kemakmuran rakyat, Tanah adalah suatu kesatuan milik Negara yang meliputi seluruh daratan dan lautan dalam batas yang diberlakukan oleh hukum nasional meliputi wilayah daratan, perairan kepulauan, perairan pedalaman dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah di bawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang terkandung didalamnya tersebut dalam pasal 1 ayat(1), Undang-Undang no.43 tahun 2008 tentang wilayah negara dan hukum internasional atau dengan kata lain yaitu batas-batas landas kontinen, ZEE, garis batas wilayah teritorial dan yurisdiksi "uti posidetis juris" pengembangan dan pembangunan daerah berdasarkan prinsip otonomi dan pengalihan tanggung jawab yang terjadi guna mengecilkan fungsi penumbuhan tanaman, menurut PerMen PU no.5 tahun 2008 mengenai pedoman penyediaan dan pemanfaatan lahan penumbuhan tanaman (RTH) di kawasan perkotaan:

- a) Memberi jaminan pengadaan RTH menjadi bagian dari sistem pertukaran udara sebagai paru-paru kota,
- b) Pengatur iklim mikro agar sistem sirkulasi air dan udara secara alami dapat berlangsung lancar,
- c) Sebagai peneduh,
- d) Produsen oksigen
- e) Penyedia kawasan satwa
- f) Penyerap polusi udara, air dan tanah serta

g) Penahan angin (Fairuz Risya H).

Pengalihan fungsi lahan minimal harus memperhatikan;

- 1) Luas Lahan yang akan dialihkan
- 2) Potensi hilangnya hasil pangan akibat konversi
- 3) Nilai bahaya akibat konversi
- 4) Dampak pada penurunan pemasukan tenaga kerja pertanian dan
- 5) Perkiraan perubahan sosial budaya masyarakat.

Alih fungsi lahan dalam Peraturan Menteri pertanian no.81 tahun 2013 tentang pedoman teknis tata cara alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang mengatur bahwa pengalih fungsian lahan harus mencatatkan data yang meliputi (Permentanno.81 tahun 2013)

- 1) Data terkait luas lahan, kesuburan tanah, ragam dan jumlah produksi komoditas di areal bersangkutan dan potensi produksi ke depannya
- 2) Tenaga pertanian yang diserap
- 3) Perkiraan jangka waktu pemulihan agar dapat terpenuhi
- 4) Pendapatan rumah tangga, dan kondisi ilmu kependudukan
- 5) yang disertai dengan data perencanaan alih fungsi lahan tersebut.

Penyediaan tanah untuk perumahan dan kawasan permukiman diatur dalam Undang-Undang no.1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman. Pasal3 Undang-Undang perumahan dan kawasan permukiman menetapkan tujuan penyusunan letak perumahan dan kawasan permukiman adalah Undang-Undang Republik Indonesia no.41 tahun 2009:

- 1) Memberikan Kepastian hukum dalam penyelenggaraan kawasan permukiman dan perumahan.
- 2) Mendukung pengembangan wilayah dan penataan serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan permukiman dan kawasan hunian sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan kesesuaian kepentingan.
- 3) Meningkatkan eektivitas dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperdulikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan.
- 4) Memberdayakan para pemimpin bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.
- 5) Memajukan pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya.
- 6) Menjamin terciptanya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, serasi, aman, teratur, terpadu, terencana, dan berkelanjutan.

Peralihan fungsi lahan merupakan perubahan fungsi sebagian atau seluruh area lahan dari fungsi awalnya menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif untuk lingkungan dan potensi lahan (Janti dkk, 2016). Pengalihan fungsi lahan pertanian untuk pembangunan perumahan diatur dalam penetapan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya kawasan perumahan, sedangkan presentase lahan pertanian yang dialihfungsikan untuk pembangunan perumahan (Murniningtyas, 2017).

Tujuan dari pengadaan lahan pengganti akan lahan pertanian teknis yang dialih fungsikan adalah menjamin bahwa lahan pengganti tersebut akan dimanfaatkan, sehingga walaupun terjadi pengalihan fungsi lahan didaerahnya, tidak mempengaruhi hasil pertanian, sebab adanya lahan pengganti tersebut adalah lahan bekas hutan, tanah rawa atau tanah telantar, yang kemudian dirubah menjadi lahan yang kemungkinan bisa dikembangkan baik secara irigasi maupun teknis, sehingga dengan dibukanya lahan pengganti setelah terjadinya pengalihan fungsi lahan sawah beririgasi tersebut, diharapkan tetap dapat memberikan keuntungan dan manfaat bagi masyarakat sekitar, sehingga adanya perpindahan fungsi lahan pertanian ke non pertanian tersebut, tidak mempengaruhi hasil dan pendapatan dari hasil pertanian.

Dalam penggunaan lahan pertanian yang akan dibuat sebagai perumahan harus mendapatkan izin IPPT. Setelah mendapatkan izin IPPT yaitu Izin Peruntukan Penggunaan Tanah yang dikeluarkan oleh BPN terdapat dalam izin prinsip, dalam hal ini juga dimaksudkan memiliki rencana alih fungsi lahan (PERMENTAN no.81 tahun 2013) untuk kepentingan umum termasuk penyusunan rencana tahunan seperti lokasi, luas, peruntukan dan dilengkapi dengan rencana induk tanpa mengganggu pemanfaatan infrastruktur yang telah ada atau yang biasa disebut Site Plan bersama dengan menyarankan ketinggian kawasan, setelah melalui prosedur formil diatas dan pengalihan hak telah dilakukan/pembebasan hak atas tanah, tanah mengalami perubahan fungsi dengan pengeringan oleh Dinas Pertanian dalam rangka perubahan bentuk lahan dari pertanian ke non pertanian. Jika kegiatan ini selesai maka lahan yang akan dibangun harus sudah disertai dengan izin AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan) lalu lahan yang siap dibangun dengan diterbitkan IMB (Izin Mendirikan Bangunan). Izin IPPT adalah izin yang dilaksanakan di kantor pertanahan setempat, sebelum sebuah lahan pertanian akan berubah fungsi yang berupa perbandingan teknis dari kantor BPN, BAPPEDA, Pemerintah, Camat, Lurah sebagai surat keputusan (Isdiyana & Heriawan, 2003)

Lahan pertanian yang selalu berkurang akan memiliki akibat secara langsung maupun tidak langsung yaitu sebagai berikut :

- a. Produksi pangan nasional yang berkurang dikarenakan jumlah penduduk yang selalu bertambah dan tidak diimbangi dengan luas lahan pertanian.
- b. Mengancam keseimbangan ekosistem karena sawah menjadi kediaman beberapa hewan. Selain itu, lahan pertanian juga bisa digunakan sebagai tempat penyerapan air hujan.
- c. Sarana pertanian yang sebelumnya telah disediakan menjadi tidak terpakai kembali akibat lahan pertanian menjadi berkurang.
- d. Buruh tani kehilangan pekerjaan dampak dari pengalihan fungsi lahan pertanian.
- e. Harga pangan jadi mahal akibat dari jumlah produksi yang selalu berkurang.
- f. Jumlah perpidahan penduduk dari satu daerah kedaerah lain meningkat karena lahan pertanian yang menjadi sumber mata pencaharian juga berkurang.

Bentuk ganti rugi yang diberikan untuk masyarakat bersifat alternatif sesuai dengan pasal 36 UU pengadaan tanah. Kriteria menurut ahli untuk menentukan besaran ganti rugi yaitu melingkupi (Iskandarsyah, 2015)

- a. Setiap kerugian langsung dari pencabutan hak harus diganti sepenuhnya.
- b. Kerugian dikarenakan sisa yang tidak dicabut haknya menjadi berkurang nilainya.

#### **Peranan pemerintah dalam mengatasi alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah perumahan**

Aspek kepemilikan berkaitan dengan hubungan hukum antara lahan dan manusia, sedangkan aspek penggunaan atau pemanfaatan terkait dengan nilai tambah atas sumber daya lahan atau kegiatan pengambilan manfaat. Ketentuan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dimaksudkan agar bagian dari lahan tertentu hanya boleh digunakan untuk kegiatan pertanian pangan yang sesuai. Untuk melaksanakannya, diperlukan pengaturan terkait dengan penguasaan atau pemilikan lahannya agar penguasaan atau pemilikan lahan tersalurkan secara efisien dan berkeadilan. Disaat yang sama diharapkan luas lahan yang diusahakan petani dapat meningkat untuk mencukupi kebutuhan sehingga dapat menjamin kesejahteraan keluarga petani serta tercapainya produksi pangan (Supriadi, Hukum agraria).

Salah satu kegiatan yang diminta dari pusat agar diserahkan kepada daerah adalah urusan di bidang Pertanahan. Sejak Tahun 2001 untuk pertama kalinya urusan di bidang pertanahan

dialihkan kepada daerah berdasarkan UU no.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, beberapa provinsi maupun kabupaten di Indonesia sudah menggantikan urusan pertanahan sebagai urusan daerah. Salah satunya yaitu membentuk dinas pertanahan yang sebelumnya ditangani oleh pemerintahan pusat melalui Badan Pertanahan Nasional yang dalam pengaplikasiannya dilakukan oleh kantor wilayah di tingkat provinsi, dan kantor pertanahan Kabupaten atau kota selaku unit dibawah kantor BPN. Pengambil alihan urusan di bidang pertanahan tersebut didasarkan pada prinsip otonomi daerah secara luas yang diatur dalam Undang-Undang no.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.

Otonomi daerah yaitu kewenangan daerah yang berdiri sendiri untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat menurut gagasan sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pembentukan Dinas pertanahan oleh Provinsi dan Kabupaten atau Kota disamping didasarkan pada UU pemerintahan daerah juga mendasarkan pada Pasal2 UUPA (UU no.5 tahun 1960) yang mengatakan bahwa konflik pertanahan merupakan sumber keuangan bagi daerah yang dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah otonom. UU no.22 Tahun 1999 lalu diganti dengan UU no.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah ditegaskan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah Kabupaten atau kota meliputi pelayanan pertanahan. Ketentuan tersebut isinya hampir sama dengan Pasal 11 ayat(2) UU no.22 tahun 1999 yang menyatakan bahwa salah satu urusan pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten atau Kota adalah bidang pertanahan. Berdasarkan kewenangan yang ditafsirkan dari kedua undang-undang tersebut maka daerah menganggap bahwa bidang pertanahan merupakan lahan pertanian basah bagi pengisian kas daerah berupa pendapatan asli daerah dengan membentuk dinas pertanahan untuk mengurus bidang pertanahan yang sebelumnya di urusi oleh pemerintah pusat (Suriansyah murhaini, 2019).

Berdasarkan Pemendagri nomor 3 tahun1987 tentang penyediaan dan pemberian hak atas tanah untuk keperluan perusahaan pembangunan perumahan, maka yang dimaksud dengan penyediaan tanah yaitu setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah bagi keperluan perusahaan dengan memberikan ganti rugi kepada yang berhak. Wewenang penguasaan oleh negara atas tanah adalah bentuk dari kewenangan hubungan hukum antara negara sebagai subjek dengan sumber daya agraria sebagai objek, mengartikan bahwa hubungan hukum tersebut melahirkan hak untuk menguasai sumber daya agraria beserta kewajiban negara dalam SDA sebagai pemakmur rakyat (isnaeni).

### **Bentuk perlindungan hukum yang dilakukan menciptakan perlindungan lahan yang beralih fungsi menjadi pemukiman dan pembangunan**

Pengalihan fungsi lahan yang terjadi sebenarnya sudah menjadi perhatian pemerintah. Pada tahun 2009, pemerintah meresmikan Undang-Undang no.41 tahun 2009 mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, yang kemudian disebut UU 41/2009, pertimbangan pengesahan UU ini adalah lahan pertanian yang merupakan karunia Tuhan YME dan digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Negara Indonesia yang merupakan negara yang mayoritas penduduknya sebagai petani perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan. Negara memiliki peran penting untuk memenuhi hak atas pangan masyarakat sehingga berkewajiban menjamin ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan. Pemerintah juga memahami bahwa pertumbuhan penduduk, industri, dan ekonomi akan terjadi

penurunan, pengalihan fungsi dan pencuplikan lahan pertanian pangan. Pembaruan agraria terpaut dengan penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemilikan, dan pemanfaatannya perlu adanya perlindungan lahan pertanian pangan secara berkesinambungan (Hasni, 2010).

Perlindungan terhadap tanah pertanian sebenarnya telah diatur dalam UU 41/2009 pasal 44 ayat(1) UU 41/2009 mengatakan bahwa lahan yang telah ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang untuk dialih fungsikan. Tapi ada pengecualian terkait perlindungan ini yaitu ketika alih fungsi tersebut terjadi karena untuk kepentingan umum. Pengalihfungsian lahan Pertanian untuk kepentingan umum telah diatur dalam pasal 44 ayat(3) Undang-Undang no.41 tahun 2009 mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyebutkan bahwa "Pengalih fungsian lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan secara sambung menyambung untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksud pada ayat(2) hanya dapat dilaksanakan dengan syarat:

- 1) Dilakukan analisis kelayakan strategis
- 2) Disusun rencana pengalihan fungsi lahan
- 3) Dibebaskan atas kepemilikan haknya dari si pemilik, dan
- 4) Disediakan Lahan pengganti untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialih fungsikan.

Lahan pertanian pangan selanjutnya dilindungi dan tidak dapat dialihkan kecuali untuk kepentingan umum. Pengecualian ini memiliki arti kalau perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak semuanya dilindungi. Pengadaan tanah yang merupakan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum memiliki peran penting dalam pembangunan, tetapi lahan pertanian pangan berkelanjutan juga berlaku untuk menjaga ketahanan pangan. peralihan fungsi akan tetap terjadi terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pemerintah bertanggung jawab dengan cara memberikan ketentuan sesuai dengan pasal 46 ayat(1) UU no.41/2009 yang mengatakan penyediaan lahan pengganti harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

1. Paling sedikit 3 (tiga) kali luas lahan dalam hal yang dialih fungsikan merupakan lahan irigasi.
2. Paling sedikit 2 (dua) kali luas lahan ketika yang dialih fungsikan berupa lahan pengurukan tanah rawa pasang surut dan non pasang surut.
3. Paling sedikit 1 (satu) kali luas lahan dalam hal yang dialih fungsikan lahan tidak beririgasi.

Perlindungan lahan pertanian ketika dialih fungsikan menjadi non pertanian sebab pengadaan tanah dapat memperhatikan pasal tersebut. Ketika alih fungsi lahan pertanian berubah menjadi permukiman atau kawasan industri menjadi persoalan yang lain sebab perubahan ini dilaksanakan oleh masyarakat dan untuk kepentingan mereka sendiri. Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa setiap tanah memiliki fungsi sosial, sehingga penggunaan tanah termasuk perubahan terhadap fungsinya itu tidak boleh meninggalkan fungsi sosial. Prinsip bahwa setiap tanah berguna untuk sosial tidak dapat ditetapkan untuk beberapa tanah, lahan pertanian yang memiliki fungsi untuk pangan masyarakat sering berpindah fungsi hanya untuk memenuhi kebutuhan pemiliknnya. Pemerintah membuat kebijakan agar lahan pertanian tidak mudah dialihkan ke orang lain atau berubah fungsinya.

Pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian tidak bisa langsung dilakukan, pemilik tanah harus melakukan izin yang telah ditentukan oleh pemerintah sesuai dengan peralihan fungsinya (Santoso, 2019).

1. Ijin perubahan penggunaan tanah atau sering disebut IPPT yang merupakan ijin penggunaan tanah yang wajib dilakukan oleh orang pribadi yang akan mengubah

penggunaan tanah pertanian menjadi non pertanian khususnya rumah tinggal dengan ukuran maksimal 5.000 m<sup>2</sup> (lima ribu meter persegi).

2. Ijin lokasi ini digunakan untuk perolehan tanah yang digunakan untuk penanaman modal. Batas luas yang dimiliki yaitu usaha pertanian diatas ukuran 25 hektare dan non pertanian lebih dari 1 hektare.
3. Ijin penggunaan tanah yang dimiliki orang pribadi atau badan yang melakukan kegiatan yang menyebabkan perubahan tanah pada bangunan dengan ketentuan usaha pertanian kurang dari sama dengan 25 hektare dan untuk usaha non pertanian kurang dari sama dengan 1 hektare.

Izin yang wajib dilakukan oleh setiap pemilik lahan pertanian ketika mereka akan mengalihkan fungsi menjadi non pertanian. IPPT merupakan izin yang dibuat di kantor pertanahan setempat, sebelum sebuah lahan pertanian akan beralih fungsi terlebih dulu dimintakan pertimbangan teknis dari kepala kantor pertanahan, Bappeda, pemerintahan, dinas pertanian, camat dan lurah untuk dibuatkan surat keputusan (Sdiyana & Benny heriawan, 2018). Sebelumnya pemilik atau pemohon tanah mendaftarkan tanahnya ke kantor pertanahan untuk dialih fungsikan menjadi non pertanian. Setelah kelengkapan administrasi selesai selanjutnya akan dilakukan peninjauan lokasi oleh pihak kantor pertanahan. Pada dasarnya pemerintah telah melindungi lahan pertanian dengan cara melahirkan aturan-aturan. Tetapi, perlindungan tersebut tidak berjalan seutuhnya karena pada dasarnya lahan pertanian tetap bisa beralih untuk mewujudkan kepentingan pribadi dan kepentingan umum pemilik lahan (Juniarso dan Achmad, 2013).

## **SIMPULAN**

Kebijakan yang dibuat oleh Pemda kabupaten Langkat merupakan kebijakan yang sederajat dengan ketentuan UUPA dan peraturan daerah rencana tata ruang wilayah kabupaten Langkat dan pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi perumahan di Kabupaten Langkat dapat digambarkan bahwa bentuk pengendalian peralihan fungsi lahan pertanian menjadi perumahan yaitu dengan perizinan, pengendalian serta pengawasan dan untuk sanksi terhadap perpindahan fungsi lahan berupa bentuk sanksi administratif. Peralihan fungsi pada lahan pertanian di Indonesia bisa terjadi karena adanya penyediaan tanah pembangunan untuk kepentingan umum dan perubahan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian karena kehendak pemiliknya untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. Saat peralihan fungsi lahan pertanian dimiliki orang pribadi maka peralihan fungsi tersebut tidak bisa dilakukan secara otomatis melainkan harus melalui izin perubahan penggunaan tanah yang dimohonkan di kantor pertanahan setempat. Lahan pertanian sudah mendapat perlindungan sesuai dengan disahkannya UU no.41 tahun 2009 dan hal ini juga dikuatkan dengan Perpres no.59 tahun 2019 mengenai pengendalian peralihan fungsi lahan,tapi pada kenyataan pertumbuhan penduduk dan kebutuhan hidup bersama pembangunan marak dibangun tanpa memandang konsep cerdas lingkungan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ambat, A., Sahari, A., & Perdana, S. (2020). Penanggulangan Bentrok Massa Akibat Konflik Pertanahan Oleh Satuan Brimob Polda Sumatera Utara. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 3(1), 70-77. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v3i1.195>
- Chayadi, L. (2020). Implikasi Hukum Atas Kedudukan Warga Negara Asing Sebagai Ahli Waris Untuk Hak Milik Atas Tanah. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 7(2), 159-168. doi:<https://doi.org/10.31289/jiph.v7i2.3977>
- Desi Handayani Simbolon.. (2017).Tinjauan Yuridis Tentang Peralihan Hak Atas Tanah Dalam Objek Sengketa. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 4 (2): 36-43.
- Diyani isnaeni, Pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol dalam perspektif hak menguasai negara, *jurnal fakultas hukum Universitas Islam Malang volume 3, Nomor 1, Januari 2020*

**Master Sahat Purba & Idham, Analisis Hukum alih fungsi Tanah pertanian menjadi pembangunan Pemukiman dan Perumahan**

- Djunaidi. J. *Kepust. dan Masy. Membaca* Vol. 33 (2) (2017) 001-011
- Dody Santoso, 2019, *Proses Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang*
- Fairuz Risya H, 2017 *Implementasi Ketentuan Penyediaan Ruang Terbuka Hijau Berdasarkan pasal 29 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Studi Di Kota Madiun)*. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.
- Gesthi Ika Janti dkk, 2016 *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)*, *Jurnal Ketahanan Nasional*, Volume 22, Nomor 1, 27 April.
- Gunanto, 2017, *E.S. Konversi Lahan Pertanian Mengkhawatirkan*. PT. Raja Persada Grafika Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penggunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*, Jakarta : Rajawali Pers, 2010.
- Hidayani, S., & Pohan, M. (2020). *Aspek Hukum terhadap Perjanjian Pinjam Emas dengan Jaminan Tanah Sawah dalam Masyarakat Pidie*. *JURNAL MERCATORIA*, 13(2), 204-215. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v13i2.4241>
- [https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa\\_online/ws\\_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM\\_1504004876Bab\\_2\\_Profil\\_Kab\\_Langkat\\_Rev00.pdf](https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM_1504004876Bab_2_Profil_Kab_Langkat_Rev00.pdf), diakses pada 1 Juni 2021
- Isdiyana K, Benny Heriawan K., 2018, *Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia*, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang*, Volume 2, Nomor 2, Desember
- Limbong, D. (2017). *TANAH NEGARA, TANAH TERLANTAR DAN PENERTIBANNYA*. *JURNAL MERCATORIA*, 10(1), 1-9. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v10i1.614>
- Lora, V., & Mathon, B. (2021). *Penelitian Formal Bukti Pemenuhan Kewajiban Penyeteroran Pajak Penghasilan Final Pengalihan Hak atas Tanah dan/atau Bangunan*. *JURNAL MERCATORIA*, 14(1), 29-37. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v14i1.4242>
- Lumban Tobing, A., Limbong, D., & Isnaini, I. (2021). *Peran BPN dalam Penyertifikatan Hak Milik Atas Tanah Adat di Kantor Pertanahan Kabupaten Samosir*. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 4(2), 1186-1198. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v4i2.876>
- Masyhuri, A., Purnaweni, H., Herawati, A., & Priyadi, B. (2021). *Kolaborasi Antar Stakeholders Dalam Manajemen Bencana Tanah Longsor Di Kota Semarang*. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 4(2), 854-862. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v4i2.759>
- Mudakir Iskandar Syah, 2015, *Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum*, Jakarta: Permata Aksara
- Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, 2017, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat, Analisis Kebijakan Pertanian*. Volume 5 no. 2.
- Murniningtyas, E, 2017. *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*. Direktorat Pangan dan Pertanian Kementerian Pencanaan Pembangunan nasional. Jakarta.1 Widjanarko, dkk, *Aspek Pertanahan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (sawah)*. Jakarta. Pusat Penelitian dan pengembangan BPN.
- Nainggolan, N. (2016). *PENYELESAIAN SENGKETA TANAH HAK GUNA USAHA PT. EMHA DENGAN KELOMPOK TANI SEKAR RUKUN DI KECAMATAN SEI SUKA KABUPATEN BATUBARA*. *JURNAL MERCATORIA*, 9(1), 19-34. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v9i1.321>
- Perda Kabupaten Langkat Kabupaten Langkat Tahun 2019 – 2024.
- Perdana, A. (2014). *TINJAUAN YURIDIS TERHADAP HAK PENGELOLAAN (HPL) ATAS TANAH DI PESISIR PANTAI TERKAIT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (Studi di PT. Pelindo I (Persero) Cabang Belawan)*. *JURNAL MERCATORIA*, 7(1), 96-108. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v7i1.662>
- Permentan Nomor 81 Tahun 2013 tentang tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, h.5 s.d 6 BAB II A-C.
- Pulungan, M.T. & Muazzul (2017). *Tinjauan Hukum tentang Peralihan Hak Atas Tanah melalui Perjanjian Gadai di Bawah Tangan*. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 4 (2): 60-71.
- Rafiqi (2019). *Tanah Grant Sultan Melayu Deli Menurut Teori Positivistik*, *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 6 (2) 2019: 102 – 107
- Raja Guk-Guk, D., Isnaini, I., & Ramadhan, M. (2021). *Efektifitas Validasi Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan terhadap Ketidaksesuaian Nilai Objek Pajak dalam Akta Jual Beli dengan Harga Sebenarnya*. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 4(2), 875-885. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v4i2.763>
- Ridwan Juniarso dan Sodik Achmad, 2013 *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Bandung : Penerbit Nuansa.

- Saleh, A., & Kamello, T. (2014). KESADARAN HUKUM MASYARAKAT DALAM JUAL BELI TANAH DENGAN AKTA PPAT DI KOTA BINJAI. *JURNAL MERCATORIA*, 7(1), 1-13. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v7i1.656>
- Sarjita dkk, 2012 Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan, dan Pendayagunaan Tanah Serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi, Yogyakarta : Tugu Jogja Pustaka.
- Sdiyana K, Benny Heriawan K., 2018, Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang*, Volume 2, Nomor 2, Desember.
- Soerjono Soekanto, 2016, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI Pers.
- Sri Susyanti Nur, Bank Tanah-Alternatif Penyelesaian Masalah Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Kota Berkelanjutan
- Supriadi, 2010, Hukum Agraria, Jakarta: Sinar Grafika.
- Suriansyah Murhaini, 2019 Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan, (Surabaya: Laksbang Justitia).
- Triana Rejekiningsih, 2011, Hukum Agrarian Bagi Warganegara, (Surakarta).
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman Pasal 129.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Widjaja, A., Widyantoro, V., Larasati, E., Irianti, L., & Maharani, R. (2020). Tanggung Gugat terhadap Pembebanan Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda yang Akan Ada Berupa Gedung. *JURNAL MERCATORIA*, 13(2), 106-117. doi:<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v13i2.3741>
- Widjanarko, dkk, 2017 Aspek Pertanahan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (sawah). Jakarta. Pusat Penelitian dan pengembangan BPN.
- Wirawan, V. (2019). Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdais Yogyakarta, *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 6 (2) 2019: 161 – 171