

ALIH FUNGSI LAHAN KAWASAN PERTANIAN MENJADI PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN

Oleh : Mochammad Isfan Ariffandi

Email: ifanariffandi@gmail.com

Progam Studi Ilmu Hukum Universitas Islam Malang

Jl. MT Haryono 193 Malang

Abstrak

Pada era saat ini khususnya di Indonesia pertumbuhan penduduk semakin meningkat. Semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk maka kebutuhan yang diperlukan masyarakat juga meningkat. Selain kebutuhan pangan dan sandang kebutuhan akan papan juga ikut meningkat. Kebutuhan papan sendiri dapat dipenuhi dengan penyediaan tanah. Kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat menyebabkan banyak lahan yang dilaihi fungsikan. Seperti halnya alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan dan kawasan permukiman yang marak dilakukan. Dilihat dari hal tersebut penulis ingin mengetahui mengenai bagaimana prosedur alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan dan kawasan permukiman serta akibat hukum dari alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan dan kawasan permukiman.

Kata kunci : alih fungsi lahan, akibat hukum

Abstrac

At present, especially for developing countries like Indonesia, population growth has increase. Increased population followed by requirement, in addition to clothing and food needs, the need for residence also increased. The requirement for residence can be fulfilled by the provision of land. The increasing requirement for land causes a lot of land to be converted. As well as the conversion of agricultural land into housing and residential areas that are rife. Viewed from this, the author wants to know about how the procedure of conversion agricultural land into housing and residential areas and the legal consequences of the conversion of agricultural land into housing and residential areas.

Keyword: *Conversion of land, legal consequences*

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang dikenal dengan sebutan Negara agraris, sebagai Negara dengan julukan agraris, Indonesia tidak terlepas dari mata pencaharian penduduknya yang mayoritas sebagai petani. Negara agraris sendiri disematkan karena tanah di Indonesia sangatlah subur. Bukti bahwa tanah di Indonesia subur yaitu dengan adanya berbagai ragam jenis tanaman yang ada di Indonesia.¹

Pada saat ini kebutuhan mengenai tanah merupakan hal yang sangat penting bagi kehidupan dan pembangunan bangsa. Karena dari pemanfaatan serta pengelolaan tanah yang baik dapat menjadikan negara lebih maju melalui bidang ekonomi, pembangunan, pariwisata, dan semua sektor.

¹ Arba. *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*. (Jakarta. Sinar Grafika, 2017, dan lihat Boedi Harsono. 2013, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksannya*. Jakarta. Universitas Trisakti, hal. 54.

Semakin meningkatnya pembangunan dan pemanfaat lahan pertanian pada kenyataannya menimbulkan permasalahan terhadap pemanfaatan lahan. Seperti semakin terbatasnya ketersediaan lahan yang tidak sesuai dengan fungsinya, masih sering terjadinya penyimpangan terhadap tanah, serta masih kurangnya kesadaran hukum oleh masyarakat terhadap kewajiban sebagai warga negara. Pengalihan fungsi lahan secara berlebihan dapat menjadi ancaman terhadap penyediaan pangan terutama dalam sektor pertanian. Bahkan apabila pengalih fungsian lahan secara terus menerus dapat menyebabkan dampak jangka panjang yaitu semakin berkurangnya tanah pertanian, sehingga dapat menghilangkan identitas negara sebagai negara agraris.

Pertumbuhan penduduk yang pesat pada saat ini telah mencapai 265 juta jiwa.² Yang artinya kebutuhan akan perumahan dan kawasan permukiman juga meningkat sedangkan lahan yang akan dibangun perumahan dan kawasan permukiman mengalami kekurangan. Hal ini yang membuat banyak lahan yang dilakukan alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan dan kawasan permukiman. Namun proses tersebut banyak yang belum mengetahui bagaimana prosedur dalam alih fungsi lahan pertanian. Apabila dilihat dari kenyataan di masyarakat prosedur alih fungsi lahan pertanian terlihat mudah. Sehingga banyak dilakukan alih fungsi lahan pertanian menjadi fungsi lainnya.

Alih fungsi lahan pertanian merupakan perbuatan hukum yang menimbulkan apa yang dinamakan dengan akibat hukum. Akibat hukum sendiri juga jarang yang diterapkan terhadap pihak alih fungsi. Dapat dimungkinkan akibat hukum dari alih fungsi lahan pertanian sendiri sangat lemah sehingga belum banyak pihak yang terkena akibat hukum dari alih fungsi lahan.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis sebagai pedoman dalam memperoleh data-data yang akurat dalam proposal penelitian ini adalah yuridis normatif. Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.³ Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan yang mana pendekatan ini mempelajari mengenai keseuaian anatar undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya. Metode penelitian yuridis normatif sendiri mempunyai sumber bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer dari penelitian ini terdiri dari Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan, Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Menteri Pertanian Nomor. 81 /Permentan/ OT.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

² <https://databoks.kadatan.co.id/datapublish/2018/05/18/2018-jumlah-penduduk-indonesia-mencapai-265-juta-jiwa>. diakses pada tanggal 14 oktober 2018.

³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hal 295

Bahan hukum sekunder dari penelitian ini terdiri dari Hukum Agraria Indonesia (Boedi Harsono), Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah (Arba.), Hukum Tata Ruang (H. Juniarso Ridwan, & Achmad Sodiki). Sedangkan bahan hukum tersier dari penelitian ini terdiri dari kamus-kamus ilmiah dan Ensiklopedia. Teknik memperoleh data dengan dokumentasi. Teknik analisisnya menggunakan teknik analisis isi.

PEMBAHASAN

Prosedur Alih Fungsi Lahan

Proses pengalih fungsian lahan kawasan pertanian menjadi kawasan lahan perumahan dan permukiman mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 Pasal 35 Ayat 1 bahwasannya pengalih fungsian lahan pertanian hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah, baik itu pemerintah kota, kabupaten, daerah maupun pusat. Lahan kawasan pertanian sendiri dilindungi dan dilarang untuk di alih fungsikan, namun dengan beberapa pengecualian yang tercantum dalam Pasal 35 Ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 alih fungsi dapat dilakukan untuk kepentingan umum dan terjadinya suatu bencana.

Kepentingan umum yang dimaksud didalam Pasal 35 Ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 dijelaskan didalam Pasal 36 Ayat 1 Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011, diantaranya digunakan untuk jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, fasilitas-fasilitas transportasi umum seperti pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam serta pembangkit dan jaringan listrik.

Dapat disimpulkan selain kepentingan umum yang dijelaskan didalam Pasal 36 Ayat 1 tidak dapat dilakukan. Namun didalam Pasal 36 Ayat 2 terdapat pengecualian bahwasannya kepentingan umum lainnya dapat dilakukan pengadaan tanah asalkan ditentukan oleh Undang-Undang yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan kelangsungan hidup masyarakat dan dilakukan dengan tahapan proses yang telah ditentukan.

Perumahan dan pemukiman juga termasuk didalam kepentingan umum yang tertulis pada Pasal 106 Poin f Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 penyediaan untuk pembangunan perumahan dan permukiman dapat dilakukan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi dapat dikatakan bahwa perumahan dan permukiman juga termasuk dalam kepentingan umum.

Tahapan dalam alih fungsi lahan kawasan pertanian berkelanjutan tahap pertama harus melihat terlebih dahulu mengenai rencana tata ruang. Apabila didalam lahan yang akan dialihfungsikan tersebut merupakan kawasan yang memang ditujukan untuk perumahan dan permukiman maka akan langsung melanjutkan ke tahap selanjutnya, yaitu tahapan alih fungsi lahan. Namun jika didalam lahan yang akan dialih fungsikan merupakan kawasan hijau akan sulit melakukan alih fungsi.

Harus ada perubahan rencana tata ruang terlebih dahulu. Hal tersebut diterangkan didalam Pasal 16 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 bahwa rencana tata ruang dapat dilakukan peninjauan kembali. Didalam peninjauan dapat menghasilkan 2 point yang pertama ialah rencana tata ruang tersebut tetap berlaku dan yang kedua ialah rencana tata ruang tersebut akan dilakukan revisi. Setelah

rencana tata ruang tersebut telah diperbarui dan telah sesuai dengan rencana tata ruang maka selanjutnya akan dilakukan dengan izin alih fungsi.

Alih fungsi lahan kawasan pertanian yang berkelanjutan untuk perumahan dan pemukiman yang pertama harus memenuhi persyaratan-persyaratan sesuai Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 yaitu:

1. Memiliki kajian kelayakan strategis

Yang dimaksud dengan kajian kelayakan strategis dalam hal ini ialah kajian yang mengenai melihat dari kelayakan lahan yang akan dialih fungsikan. Dalam kajian kelayakan strategis harus mencakup setidaknya mengenai lokasi yang dialih fungsikan, potensi kehilangan dari hasil lahan, resiko kerugian investasi, dan dampak yang ditimbulkan seperti dampak ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan yang diakibatkan.

2. Mempunyai rencana alih fungsi

Didalam proses alih fungsi lahan tentunya harus dilakukan mengenai perencanaan alih fungsi. Hal itu dilakukan dalam rangka melaksanakan proses alih fungsi lahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam rencana alih fungsi lahan pertanian didalamnya harus mencakup mengenai luas dan lokasi lahan yang akan dilakukan alih fungsi lahan pertanian, jadwal dari penyelenggaraan alih fungsi lahan pertanian, luas dan lokasi lahan pengganti, dan pemanfaatan dari lahan pengganti.

3. Pembebasan kepemilikan hak atas tanah

Pembebebasan kepemilikan hak atas tanah dilakukan dengan pemberian ganti kerugian kepada pihak pemilik hak atas tanah oleh pihak pengalih fungsi. Nilai dari besaran ganti kerugian yang diberikan kepada pemilik lahan ditentukan oleh lembaga yang berwenang, yaitu lembaga pertanahan. Mengenai tata cara pemberian ganti rugi dapat dilakukan dengan langkah sebagai berikut :

- a. Kewajiban bagi pihak yang melakukan alih fungsi lahan pertanian untuk memberikan ganti kerugian kepada pemilik lahan.
- b. Pihak dari yang melakukan alih fungsi lahan pertanian juga berkewajiban mengganti nilai investasi infastuktur yang mana nilai investasi infastruktur tersebut digunakan untuk pendaanaan pembangunan infrasruktur dilokasi lahan pengganti, mengenai Besaran nilai infrasruktur yang digantikan dapat didasarkan dari taksiran nilai investasi infrasruktur yang ada pada lahan yang dialih fungsikan dan taksiran nilai investasi infrasruktur terhadap keperluan lahan pengganti
- c. Mengenai taksiran dari nilai investasi infrasruktur dilakukan secara terpadu dan dilakukan oleh tim dari instansi bidang infrasruktur dan bidang pertanian.
- d. Selain penggantian nilai investasi infrasruktur juga perlu untuk melakukan ganti rugi nilai komoditas yang tumbuh pada lahan yang akan dilakukan alihfungsi.
- e. Biaya yang telah dikeluarkan dalam proses alih fungsi lahan pertanian seperti ganti kerugian dan nilai investasi infrasruktur berasal dari APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara), APBDP (Anggran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi), anggaran

pendapatan belanja daerah kabupaten/kota yang melakukan alih fungsi lahan pertanian.

4. Ketersediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Penyediaan lahan pengganti dilakukan dalam rangka meminimalisir ketersediaan pangan yang ditakutkan akan terjadi kelangkaan. Selain itu penyediaan lahan pengganti juga dilakukan untuk menambah hasil dari lahan pertanian di masa depan. Penyediaan lahan pengganti memiliki persyaratan dalam hal lahan pengganti. Persyaratan tersebut ialah :

- a. Apabila lahan yang dialih fungsikan berupa lahan beririgasi maka lahan penggantinya dialokasikan pada daerah irigasi dengan luas minimal 3 kali luas lahan yang dialih fungsikan.
- b. Apabila lahan yang dialih fungsikan berupa lahan beririgasi maka lahan penggantinya dialokasikan pada lahan rawa pasang surut dan/atau lebak dengan luas minimal 6 kali luas lahan yang dialih fungsikan.
- c. Apabila lahan yang dialih fungsikan berupa lahan beririgasi maka lahan penggantinya dialokasikan pada lahan yang tidak beririgasi dengan luas minimal 9 kali luas lahan yang dialih fungsikan.
- d. Apabila lahan yang dialih fungsikan berupa lahan rawa pasang surut dan/atau lebak maka lahan penggantinya dialokasikan pada lahan rawa pasang surut dan/atau lebak dengan luas minimal 2 kali luas lahan yang dialih fungsikan.
- e. Apabila lahan yang dialih fungsikan merupakan lahan tidak beririgasi maka lahan penggantinya dialokasikan pada lahan tidak beririgasi dengan luas minimal 1 kali luas lahan yang dialih fungsikan.

Setelah persyaratan tersebut sesuai dengan ketentuan maka tata cara pengalih fungsian lahan selanjutnya pemohon alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan di kabupaten atau kota mengusulkan kepada bupati atau walikota. Sebelum mengusulkan kepada bupati atau walikota harus terlebih dahulu mendapatkan izin dari menteri pertanian. Didalam persetujuan alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan Bupati atau Walikota dibantu oleh tim verifikasi kabupaten atau kota yang mana tim verifikasi tersebut berasal dari satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dibidang pertanian, perencanaan pembangunan, infrastruktur, administrasi pertanahan, dan instansi terkait.

Jika alih fungsi lahan kawasan pertanian berkelanjutan dilakukan lintas kabupaten atau kota tetapi dalam satu provinsi maka harus mendapatkan rekomendasi terlebih dahulu dari Bupati atau Walikota. Jika rekomendasi tersebut telah dikeluarkan selanjutnya melakukan permohonan kepada gubernur. Namun sebelum mengusulkan kepada bupati atau walikota dan gubernur harus terlebih dahulu mendapat izin dari menteri pertanian. Didalam pemberian persetujuan gubernur di bantu oleh tim verifikasi provinsi yang anggotanya berasal dari satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang bertanggung jawab dalam bidang lahan pertanian, perencanaan pembangunan, infrastruktur, administrasi pertanahan, dan instansi terkait.

Mengenai pengalih fungsian lahan pertanian berkelanjutan lintas provinsi setelah mendapatkan izin dari menteri pertanian selanjutnya meminta

rekomendasi dari bupati atau walikota dan gubernur kemudian mengusulkan kepada presiden. Dalam rangka pemberian persetujuan presiden dibantu oleh tim verifikasi nasional yang beranggotakan dari kementerian dan lembaga yang bertanggung jawab dalam bidang lahan pertanian, perencanaan pembangunan, infrastruktur, administrasi pertanahan, dan instansi terkait.

Setelah mendapat persetujuan maka langkah selanjutnya ialah penyelenggaraan terhadap perumahan dan permukiman. Penyelenggaraan perumahan dan permukiman sendiri diatur didalam Pasal 4 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 dapat dilakukan dengan mencakup hal-hal seperti pembinaan, tugas dan wewenang, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan pembiayaan, hak dan kewajiban, dan peran masyarakat.

Akibat Hukum

Akibat hukum yang ditimbulkan dari alih fungsi lahan pertanian ialah dapat dikenakan sanksi administratif dan sanksi pidana. Pengaturan sanksi administratif sendiri terdapat didalam Undang-Undang No.41 Tahun 2009 Pasal 70. Para pihak yang dapat dikenakan sanksi administratif ialah pelaku alih fungsi lahan pertanian yang tidak menngganti nilai investasi infrastruktur, pelaku dari alih fungsi lahan pertanian yang melakukan alih fungsi namun tidak ditujukan untuk kepentingan umum, dan pelaku alih fungsi lahan pertanian yang melakukannya dengan penyimpangan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bentuk dari sanksi administratif bermacam-macam diantaranya peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, pengehentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulih fungsian lahan, pencabutan intensif, dan denda administratif.

Sanksi pidana didalam alih fungsi lahan pertanian diatur didalam pasal 72-74 Undang-Undang No.41 Tahun 2009. Bentuk dari sanksi pidana sendiri ialah

1. Seseorang yang melakukan alih fungsi lahan kawasan pertanian berkelanjutan yang tidak memenuhi prosedur yang benar maka dikenakan pidana penjara paling lama 5 tahun dan pidana denda Rp.1.000.000.000 (1 milyar) dan apabila alih fungsi tersebut dilakukan oleh pejabat pemerintah maka pidananya ditambah 1/3.
2. Seseorang yang tidak melakukan kewajibannya mengembalikan lahan alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan kedalam keadaan semula yang dikeranakan alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan batal karena tidak ditujukan untuk kepentingan umum maka dikenakan pidana penjara 3 tahun dan pidana denda Rp.3.000.000.000 (3 milyar) dan apabila yang melakukan hal tersebut merupakan pejabat pemerintah maka pidananya ditambah 1/3.
3. Pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin alih fungsi lahan pertanian yang berkelanjutan namun tidak sesuai dengan prosedur yang ditetapkan maka dikenakan pidana penjara minimal 1 tahun dan maksimal 5 tahun dan pidana denda minimal Rp.1.000.000.000 (1 milyar) dan maksimal Rp.5.000.000.000 (5 milyar)
4. Jika pelanggaran pada point 1 dan 2 dilakukan oleh korporasi maka pengurusnya akan dikenakan pidan penjara minimal 2 tahun dan maksimal 7 tahun dan pidana denda minimal Rp.2.000.000.000 (2 milyar) dan maksimal Rp.7.000.000.000 (7 milyar).

PENUTUP

Proses pengalih fungsian lahan kawasan pertanian menjadi kawasan lahan perumahan dan permukiman sesuai Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 pasal 35 ayat 1 bawasannya pengalih fungsian lahan pertanian hanya bisa dilakukan oleh pemerintah karena lahan kawasan pertanian sendiri dilindungi dan dilarang untuk di alihfungsikan, namun ada pengecualian didalam pasal 35 ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 alih fungsi dapat dilakukan untuk kepentingan umum dan terjadinya suatu bencana. Pasal 36 ayat 2 mengatur mengenai pengecualian bawasannya kepentingan umum lainnya dapat dilakukan pengadaan tanah asalkan ditentukan oleh undang-undang. Perumahan dan pemukiman juga termasuk didalam kepentingan umum karena didalam pasal 106 poin f undang-undang no.1 tahun 2011 penyediaan untuk pembangunan perumahan dan permukiman dapat dilakukan dengan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi dapat dikatakan bahwa perumahan dan permukiman juga termasuk kedalam kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arba. 2017. *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*. Jakarta. Sinar Grafika
- Boedi Harsono. 2013. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksaaannya*. Jakarta. Universitas Trisakti.
- Daliyo, J. B dkk. 2001. *Hukum Agraria I*. Cetakan 5. Jakarta. Prehallindo.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodiki. 2016. *Hukum Tata Ruang*. Bandung: Nuansa.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metedologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang. Bayumedia Publishing.
- Supriadi. 2010. *Hukum Agraria*. Jakarta. Sinar Grafika.
- Yunus Wahid, 2014. *Pengantar Hukum Tata Ruang*. Jakarta. Kencana/prenada.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 7.
- Undang-Undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 4725.
- Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 5068.
- Peraturan Menteri pertanian Nomor.81/permentan/OT.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara ALih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 2011 tantang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 5185.

Internet

- <https://databoks.kadata.co.id/datapublish/2018/05/18/2018-jumlah-penduduk-indonesia-mencapai-265-juta-jiwa>. diakses pada tanggal 14 oktober 2018.

