

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BATANG
TERKAIT DENGAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN
KE NON PERTANIAN**

TESIS



Oleh :

SUTAPA MULYA SANJAYA

NIM : 20301700101

Konsentrasi : HTN/HAN

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BATANG
TERKAIT DENGAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN
KE NON PERTANIAN**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna
Mendapatkan Gelar Magister Ilmu Hukum



Oleh :

SUTAPA MULYA SANJAYA

NIM : 20301700101

Konsentrasi : HTN/HAN

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2021**

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BATANG
TERKAIT DENGAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN
KE NON PERTANIAN**

TESIS

Oleh :

SUTAPA MULYA SANJAYA
NIM : 20301700101
Konsentrasi : HTN/HAN

Disetujui oleh
Pembimbing I, Tanggal


Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

Pembimbing II


Dr. Hj. Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H., M.H.
NIDN : 06-1306-6101

Mengetahui
Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202



**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BATANG
TERKAIT DENGAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN
KE NON PERTANIAN**

TESIS

Oleh :

SUTAPA MULYA SANJAYA
NIM : 20301700101
Konsentrasi : HTN/HAN

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **22 Desember 2021**
Dan dinyatakan **LULUS**.

Tim Penguji
Ketua Penguji,

Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., SE, Akt., M.Hum.
NIDN: 06-0503-6205

Anggota I

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

Anggota II

Dr. Hj. Siti Rodhiyah Dwi Istinah, S.H., M.H.
NIDN : 06-1306-6101

Mengetahui
Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum.
NIDN: 06-1507-6202

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Sutapa Mulya Sanjaya

NIM : 20301700101

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :
KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BATANG TERKAIT DENGAN ALIH
FUNGSI TANAH PERTANIAN KE NON PERTANIAN

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.



PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Sutapa Mulya Sanjaya

NIM : 20301700101

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Fakultas : Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/~~Skripsi~~/Tesis/~~Disertasi~~* dengan judul :

KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BATANG TERKAIT DENGAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN KE NON PERTANIAN

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 31 Desember 2021

Yang menyatakan,


Sutapa Mulya Sanjaya



KATA PENGANTAR



Berkat rahmat dari Allah SWT, akhirnya tesis ini dapat diselesaikan. Tesis yang berjudul “ KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN BATANG TERKAIT DENGAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN KE NON PERTANIAN” ini disusun untuk memenuhi syarat-syarat guna menyelesaikan Pendidikan Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sulan Agung Semarang.

Bimbingan, sumbang saran dan dukungan dari berbagai pihak sangat membanu penulis dalam menyelesaikan tesis ini, karenanya dari lubuk hati yang paling dalam dan penuh keikhlasan penulis ucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Drs. Bedjo Santoso, M.T., Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum, Selaku Dekan Fakultas Hukum.
3. Ibu Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum, selaku Pembimbing dan Ketua Program Magister Ilmu Hukum.
4. Seluruh Guru Besar dan Staf Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sulan Agung Semarang, atas ilmu yang dibagikan.

5. Staf Administrasi dan Staf Perpustakaan pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sunan Agung Semarang, atas segala pelayanan dan bantuannya;
6. Teman-teman Mahasiswa Magister (S.2) Ilmu Hukum Universitas Islam Sunan Agung (UNISSULA) Semarang Angkatan, teman senasib seperjuangan.
7. Segenap kerabat, sahabat dan handai taulan, tempat berbagi suka maupun duka.
8. Kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari sepenuhnya tesis ini amat jauh dari sempurna, terlalu banyak kekurangan dan kelemahan, oleh karenanya sumbang saran dan kritikan sangat penulis harapkan demi perbaikan tesis ini. Meski demikian penulis berharap tesis ini bermanfaat bagi pencari ilmu dan ilmu pengetahuan.

Akhirnya hanya kepada Allah Subhanahu Wa Ta'ala, penulis serahkan segala harapan dan urusan.

Semarang, 31 Desember 2021

Penulis,

SUTAPA MULYA SANJAYA

ABSTRAK

Seiring peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan struktur perekonomian, kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian cenderung terus meningkat. Kecenderungan tersebut menyebabkan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian sulit dihindari dan apabila tidak dikendalikan akan mengancam ketersediaan tanah pertanian pangan yang pada gilirannya akan mengancam ketersediaan pangan khususnya padi.

Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah, khususnya dalam rangka desentralisasi kebijakan di Bidang Pertanahan, Pemerintahan Daerah memiliki kewenangan terkait alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian. Berdasarkan latar belakang demikian, maka permasalahan dibahas dalam tesis ini adalah Bagaimana Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang terkait dengan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian dan bagaimana dampak dari kebijakan tersebut serta solusinya.

Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah pendekatan yuridis sosiologis yang dispesifikasikan deskriptif analitik, dan didukung dengan data primer dan data sekunder selanjutnya dianalisis dengan analisis kualitatif, sehingga dengan metode ini diharapkan dapat menjawab permasalahan yang diteliti.

Secara umum kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang terkait dengan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian dalam bentuk beberapa peraturan dan pelaksanaannya belum sepenuhnya melindungi lahan pertanian pangan sebagaimana diamanatkan Undang-Undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Penetapan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang belum diikuti penetapan peraturan rincinya. Kendalanya ada pada peraturan itu sendiri, implementasi dan koordinasi serta penegakan hukumnya. Solusinya adalah kajian untuk merivisi peraturan perundangan untuk melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan, sosialisasi dan koordinasi.

Kata kunci : Kebijakan, Pemerintah Daerah, Alih Fungsi dan Tanah Pertanian.

ABSTRACT

As the population increases and the structure of the economy develops, the need for land for non-agricultural activities tends to increase. This tendency causes the conversion of agricultural land to non-agricultural land to be difficult to avoid and if not controlled it will threaten the availability of food agricultural land which in turn will threaten the availability of food, especially rice.

In the context of implementing Regional Autonomy, especially in the context of policy decentralization in the Land Sector, Regional Governments have the authority regarding the transfer of agricultural land functions to non-agricultural ones. Based on this background, the problem discussed in this thesis is how the Batang Regency Government's policies are related to the conversion of agricultural land to non-agricultural land and what are the impacts of these policies and their solutions.

The research method used in this thesis is a sociological juridical approach which is specified as analytical descriptive, and is supported by primary data and secondary data which is then analyzed by qualitative analysis, so that this method is expected to answer the problems studied.

In general, the Batang Regency Government's policies related to the conversion of agricultural land to non-agriculture in the form of several regulations and their implementation have not fully protected food agricultural land as mandated by the Law on Protection of Sustainable Food Agricultural Land. The stipulation of the Regional Regulation on the Batang Regency Spatial Planning has not been followed by the stipulation of detailed regulations. The problem lies in the regulations themselves, their implementation and coordination as well as law enforcement. The solution is a study to revise laws and regulations to protect agricultural land for sustainable food, socialization and coordination.

Keywords: *Policy, Local Government, Transfer of Function and Agricultural Land.*

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan Pembimbing.....	ii
Kata Pengantar	vi
Abstrak	ix
Abstract	x
BAB I: PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Kerangka Konseptual	9
F. Metode Penelitian	18
G. Sistematika Penulisan	25
BAB II: TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Kebijakan Pemerintahan Daerah	
1. Perkembangan Konsepsi Pemerintahan Daerah	27
2. Kewenangan Pemerintahan Daerah	37
3. Kebijakan Pemerintahan Daerah Terkait Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian	45
4. Kebijakan Pemerintahan Daerah	47
B. Tinjauan Umum Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian.....	49
1. Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian dan Ketahanan Pangan	50
2. Tata Ruang	53
3. Tata Guna Tanah	59
4. Hubungan Penataan Ruang dengan Hukum Lingkungan ...	64
5. Pembangunan Berkelanjutan dan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian	67

6. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	69
7. Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian	75
C. Pemanfaatan dan Pelestarian Alam Dalam Perspektif Islam ..	78
BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang Terkait dengan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian	83
1. Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang.	87
2. Visi dan Misi Pemerintah Kabupaten Batang	93
3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Batang	95
4. Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian	101
B. Kendala Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Terkait dengan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian dan Solusinya	117
1. Peraturan	117
2. Implementasi dan Koordinasi	120
3. Penegakan Hukum	121
4. Solusi	123
BAB IV: PENUTUP	
A. Kesimpulan	124
B. Saran	126
Daftar Pustaka	128

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan bernegara bagi Bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹

Salah satu indikator kesejahteraan adalah terpenuhinya kebutuhan dasar manusia meliputi pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan yang layak. Di antara beberapa kebutuhan dasar manusia, pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas.²

Dalam pasal 3 Undang Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang pangan disebutkan Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia keempat.

² Periksa Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, alenia kesatu.

berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Pangan di Indonesia mempunyai kedudukan yang sangat penting, terutama makanan pokok, karena menyangkut permasalahan politik, ekonomi, sosial dan budaya. Sebagian besar makanan pokok penduduk berasal dari serealia yang terdiri dari beras, jagung dan terigu dan terbesar sebagai makanan pokok penduduk adalah beras. Oleh karena itu masalah ketahanan pangan di Indonesia menjadi penting untuk kestabilan politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Jumlah penduduk Indonesia saat ini mencapai 216 juta jiwa dengan angka pertumbuhan 1.7 % per tahun. Angka tersebut mengindikasikan besarnya bahan pangan yang harus tersedia. Kebutuhan yang besar jika tidak diimbangi peningkatan produksi pangan justru menghadapi masalah *bahaya latent* yaitu laju peningkatan produksi di dalam negeri yang terus menurun. Sudah pasti jika tidak ada upaya untuk meningkatkan produksi pangan akan menimbulkan masalah antara kebutuhan dan ketersediaan dengan kesenjangan semakin melebar.

Masalah yang paling pokok dalam menangani ketersediaan pangan, akan sangat tergantung pada bagaimana kebijakan nasional di bidang pertanian. Kita harus mampu menghitung yang matang untuk jangka pendek dan jangka panjang, dalam memenuhi ketersediaan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk. Perhitungan tersebut tentunya harus mempertimbangkan angka pertumbuhan penduduk, ketersediaan lahan, dan

kapasitas produksi, serta hitungan-hitungan lain di luar aspek teknis pertanian.

Kita menyadari bahwa dari tahun ke tahun, jumlah penduduk terus meningkat, sementara ketersediaan lahan pertanian yang subur, tidak bertambah. Lahan yang tersedia itu pun setiap tahun terus berkurang akibat alih fungsi lahan bagi pengembangan sektor-sektor di luar pertanian. Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan struktur perekonomian, kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian cenderung terus meningkat. Kecenderungan tersebut menyebabkan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian sulit dihindari, di antaranya untuk pembangunan perumahan. Sejalan dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk Indonesia, meningkat pula kebutuhan akan perumahan. Jumlah penduduk di perkotaan di Indonesia pada tahun 1985 hanya 32 % dari penduduk Indonesia. Di tahun 2005 meningkat menjadi 48 %, dan 60 % menetap di Jawa. Untuk mencukupi meningkatnya kebutuhan rumah, selalu menggunakan tanah pertanian dan tanah produktif. Dalam lima tahun terakhir, secara nasional rata-rata alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan mencapai 8.000 hektar (ha) pertahun, dengan kecenderungan meningkat setiap tahunnya.³ Oleh karena itu, perlu ditata pengelolaannya secara komprehensif, bukan hanya untuk jangka pendek, tetapi jangka menengah dan jangka panjang. Jangan

³ Atyanto Dharoko, 2008, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Fakultas Teknik UGM Yogyakarta.

tumpang tindih, jangan hanya untuk memenuhi kebutuhan satu sektor mengorbankan sektor yang lain.

Berdasarkan data statistik selama kurun waktu 1995-2005 lahan pertanian sawah di Indonesia mengalami penyusutan dari 8.464.687 Ha menjadi 7.696.161 Ha. Berkurang 168.526 hektar atau rata – rata lebih dari 16.000 hektar pertahunnya.⁴

Kondisi yang sama terjadi pula di Kabupaten Batang. Berdasarkan data di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang, selama tahun 2012-2014 terdapat permohonan Pertimbangan Teknis Pertanahan untuk Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah sebanyak 544 bidang dengan total luas lahan 150,759 Ha.⁵

Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian yang tidak terkendali dapat menimbulkan dampak berupa gangguan terhadap keseimbangan lingkungan hidup dan menurunnya produksi pertanian khususnya padi. Gangguan terhadap lingkungan hidup terjadi misalnya pembangunan Perumahan menyebabkan banjir di kawasan bawahnya. Sebelumnya banjir sudah sering terjadi setiap kali hujan deras, disebabkan drainase yang buruk. Setelah dibangun perumahan tersebut, banjir semakin parah. Hal ini

⁴ *"Lahan Pertanian Perlu Perlindungan Hukum"*, <http://www.merdeka.com/politik/nasional/mamur-lahan-pertanian-perlu-perlindungan-hukum.html>, diakses pada tanggal 13 September 2014 pukul 21.10

⁵ Data diambil dari Laporan Tahunan Pertimbangan Teknis Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Batang Tahun 2012, 2013 dan 2014.

dikarenakan lokasi pembangunan perumahan dahulu merupakan daerah resapan.⁶

Dampak alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian terhadap produksi pertanian khususnya padi dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel : Luas Panen dan Produksi Padi di kabupaten Batang

Tahun	Padi Sawah			Padi Ladang			Total Luas Panen
	Luas Panen (Ha)	Produksi (Ton)	Rata-rata Produksi	Luas Panen (Ha)	Produksi (Ton)	Rata-rata Produksi	
2010	78.128	419.938	53,75	1.982	7.991	40,32	80.110
2011	72.937	338.705	46,44	4.731	15.753	33,30	77.668
2012	75.605	402.874	53,29	3.955	19.221	48,60	79.560
2013	78.390	409.357	52,22	5.870	25.545	43,52	84.260

Sumber : Dinas Pertanian, Perkebunan, Peternakan dan Perikanan Kabupaten Batang.

Tabel di atas memang tidak menggambarkan penurunan luas tanah pertanian akibat alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian, karena yang ditampilkan data luas panen dan produksi. Namun setidaknya membuktikan bahwa berkurangnya luas panen akan berakibat pada berkurangnya produksi.

Berdasarkan ketentuan Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah

⁶ Wawancara dengan Kepala Seksi Trantib Kecamatan Cepu tanggal 1 Januari 2015.

Kabupaten/Kota, penatagunaan tanah termasuk alih fungsinya merupakan kewenangan pemerintah daerah.⁷

Di samping itu, berdasarkan Pasal 8, 9, 10 dan 11 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang bahwa penyelenggaraan penataan ruang pengaturan, pembinaan, pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang {perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang} dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Implikasinya adalah penataan ruang merupakan kewenangan yang bersifat konkurensi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, penataan ruang menjadi wadah bagi kegiatan pembangunan yang memanfaatkan ruang, sehingga penataan ruang dapat menjadi acuan dan pedoman bagi perumusan kebijakan pembangunan sektoral, regional dan daerah.

Penatagunaan tanah dan penataaan ruang merupakan dua hal yang berkaitan. Penatagunaan tanah merupakan aspek fisik dari penataan ruang. Sebaliknya penataan ruang merupakan dasar bagi penatagunaan tanah.

Kebijakan pemerintah sangat menentukan dalam upaya mencegah terjadinya alih fungsi tanah pertanian yang tidak terkendali. Upaya yang telah dilakukan Pemerinah Daerah Kabupaten Batang antara lain melalui Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian sebagai instrumen pengendalian dan pengawasan. Dengan penegakan ketentuan izin ini diharapkan alih fungsi

⁷ Ketentuan dalam Keppres Nomor 34 Tahun 2003 Pasal 2 Ayat (2) huruf idan Ketentuan dalam PP No. 38 Tahun 2007 Pasal 7 ayat (2) huruf r beserta Lampiran huruf E.

tanah pertanian ke non pertanian benar-benar dilakukan secara selektif dan sejauh mungkin menghindari berkurangnya lahan pertanian produktif.

Berdasarkan uraian di atas penulis melakukan penelitian dengan Tesis berjudul “**Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang Terkait Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian**”.

B. Perumusan masalah

Berdasarkan uraian di atas dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang Terkait Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian?
2. Apa kendala dalam pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang Terkait Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian dan bagaimana solusinya?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini oleh penulis bertujuan untuk menjawab permasalahan di atas yaitu :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang Terkait Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian.
2. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang Terkait Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian dan solusinya.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu :

1. Manfaat Teoritis :
 - a. untuk mengembangkan ilmu pengetahuan melalui kegiatan penelitian;
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, yaitu hukum agraria, khususnya di bidang pertanahan mengenai pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Batang.
2. Manfaat praktis :
 - a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi berbagai pihak sehingga dapat mengendalikan dan mengurangi dampak yang timbul dalam pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Batang;
 - b. dapat digunakan sebagai masukan bagi pihak yang berkepentingan dalam bidang pertanahan, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dan Pemerintah Kabupaten Batang khususnya mengenai pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Batang.

E. Kerangka Konseptual

1. Kebijakan Pemerintah Daerah

a. Pengertian Kebijakan

Kebijakan merupakan kata yang sangat dikenal dalam masyarakat. Kebijakan mempunyai konotasi yang berbeda dengan kebijaksanaan. Kebijaksanaan (*wisdom*), pelaksanaannya

membutuhkan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh. Sedangkan kebijakan (*policy*) pelaksanaannya mencakup peraturan-peraturan di dalamnya dan sangat berkaitan dengan proses politik.⁸

Dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia bijak diartikan cepat mengerti, faham, sedangkan bijaksana diartikan tindakan yang cermat dan dapat membedakan mana yang baik dan buruk.⁹ Menurut Willy D.S. Voll, kebijakan identik dengan kebijaksanaan dalam arti sempit, dalam arti kebijakan adalah kebijaksanaan dikurangi kebajikan atau kebijaksanaan adalah kebijakan ditambah kebajikan.¹⁰ Sedangkan dalam Kamus Hukum, kebijakan diartikan sebagai sesuatu yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi, arah tindakan yang memiliki maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan.¹¹

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan

⁸ Irfan Islamy, 2004, *Materi pokok Kebijakan Publik*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Terbuka, Jakarta, h.13.

⁹ Novianto HP dan Yudhistira Ikranegara,, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Beringin, Solo, h. 78

¹⁰ Willy D.S. Voll, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 133

¹¹M. Marwan dan Jimmy P., 2009 , *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya, h. 334.

praktek-praktek yang terarah.¹² Menurut James E. Anderson, kebijakan adalah perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.¹³ Carl J. Frederick mendefinisikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan tertentu.¹⁴

Menurut Willy D.S. Voll, kebijakan punya 2 (dua) arti, yaitu:

- 1) Kebijakan dalam arti kebebasan, yang ada pada subyek tertentu (atau yang disamakan dengan subyek), untuk memilih alternatif yang diterima sebagai yang terbaik berdasarkan nilai-nilai hidup bersama atau negara tertentu yang ada pada subyek tersebut dalam mengatasi problematik manusia dalam hubungan dengan hidup bersama atau negara tertentu.
- 2) Kebijakan dalam arti jalan keluar, untuk mengatasi problematik manusia dalam hubungan dengan hidup bersama atau negara tertentu, sebagai hasil penggunaan kebebasan memilih yang diterima sebagai yang terbaik berdasarkan nilai-nilai hidup bersama atau negara tertentu.

¹² Sri Suwitri, 2009, *Konsep Dasar Kebijakan Publik*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, h. 6

¹³ Dwiyanto Indiahono, 2009, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*, Gava Media, Yogyakarta, h. 17.

¹⁴ Ibid, h. 18

Dengan kata lain:

- 1) Kebijakan adalah ruang lingkup kebebasan tertentu dalam pengambilan alternatif yang diterima sebagai yang terbaik berdasarkan nilai-nilai masyarakat atau negara tertentu dalam mengatasi problematika manusia dalam rangkaian hidup bersama atau negara tertentu pada waktu dan tepat tertentu.
- 2) Jalan keluar dalam mengatasi problematika manusia dimaksud sebagai hasil kebebasan dalam memilih sebagai yang terbaik pada waktu dan tempat tertentu berdasarkan nilai-nilai masyarakat atau negara tertentu.¹⁵

Beberapa aspek yang terkandung dalam pengertian kebijakan, yaitu:

- 1) Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu yang ingin dicapai adalah yang memihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*);
- 2) Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan dalam bentuk program dan proyek-proyek;
- 3) Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam dalam maupun luar pemerintahan. Perseorangan atau

¹⁵ Willy D.S. Voll, 2013, *op.cit.*, h. 140.

kelompok dari dalam dalam maupun luar pemerintahan dalam ilmu kebijakan publik disebut sebagai aktor kebijakan;

- 4) Penyediaan input untuk melaksanakan strategi berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.¹⁶

b. Pemerintah Daerah

Konsep dasar tentang pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut :

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan

¹⁶ Sri Suwitri, *op.cit*, h. 6

undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹⁷

2. Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian
 1. Pengertian Tanah dan Tanah Pertanian

Istilah tanah memiliki arti yang sangat luas, untuk itu diperlukan batasan-batasannya. Menurut Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, batasan resmi mengenai tanah adalah sebagai berikut:

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak

¹⁷ Definisi Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 2.

atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) di atas, maka yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹⁸

Istilah “menguasai” bukan berarti memiliki, namun mempunyai arti sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia, di mana Negara diberikan wewenang untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan tanah. Pemerintah sebagai wakil negara dapat mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa termasuk di dalamnya juga mengenai tanah.¹⁹

Pengertian tanah selain dijumpai di dalam UUPA dapat dilihat juga dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994), yang dimaksud dengan tanah adalah:

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada di atas;
- b. Keadaan bumi di suatu tempat;
- c. Permukaan bumi yang diberi batas;
- d. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

¹⁸ Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, h. 18

¹⁹ Sudargo Gautama, Ellyda T. Soetijarto, 1997, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria 1960*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 54

Dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian tidak diberikan penjelasan apa yang dimaksud dengan tanah pertanian. Berhubung dengan itu dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/I/ 12 tentang Pengertian Tanah Pertanian, diberikan penjelasan sebagai berikut :

Yang dimaksud dengan “tanah pertanian” ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.²⁰

Tanah pertanian biasanya digunakan untuk usaha bidang pertanian dalam arti mencakup persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang, penggembalaan dan semua jenis penggunaan lain yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian. Pengertian tanah pertanian di atas, dapat dijadikan sebagai tolok ukur suatu tanah yang bersangkutan dapat dikategorikan sebagai tanah pertanian atau tanah non pertanian yang masing-masing kategori tanah tersebut memiliki peruntukan yang berbeda-beda.

²⁰ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 372

2. Pengertian Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian

Alih fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur kepemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus.

Alih fungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah berpindah fungsi.²¹ Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang memberikan definisi alih fungsi sebagai berikut: “Alih fungsi adalah mengubah atau mengganti kegunaan peruntukan dari suatu fungsi atau kegunaan menjadi fungsi atau kegunaan lainnya”.²²

Demikian halnya menurut Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014, Tanah Pertanian adalah tanah yang digunakan untuk usaha pertanian mencakup persawahan, perkebunan, hutan, perikanan, tegalan, padang penggembalaan, dan semua penggunaan lainnya yang layak dikatakan sebagai usaha pertanian. Sedangkan non pertanian adalah sektor selain pertanian seperti pendidikan, perindustrian, ilmu pengetahuan, perhubungan, pariwisata,

²¹ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*; edisi ketiga, Depdiknas.hal 30.

²²Pengertian Alih Fungsi dalam Peraturan Bupati Batang Nomor 3ATahun 2014 tentang *Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di kabupaten Batang*.

perdagangan, kesehatan, kependudukan, perumahan dan pemukiman dan sektor lainnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Tanaman Pangan Berkelanjutan mendefinisikan Alih Fungsi Lahan Pertanian Tanaman Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara.²³ Demikian pula Peraturan Gubernur Nomor 47 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis, Kriteria, Persyaratan dan Tata Cara Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Provinsi Jawa Tengah memberikan definisi yang sama.

Dari beberapa definisi di atas dapat dikatakan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian adalah perubahan fungsi tanah pertanian menjadi bukan tanah pertanian.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan suatu metode, sistematis dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya²⁴. Penelitian hukum yang lengkap harus

²³ Definisi Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasal 1 angka 2.

dimulai dengan suatu inventarisasi tentang peraturan-peraturan hukum positif yang bersangkutan.

Permasalahan pokok dalam penelitian ini merupakan masalah kebijakan, oleh karena itu metode pendekatan dalam rangka peninjauan terhadap kebijakan hukum ini adalah pendekatan Yuridis Sosiologis. Metode Yuridis Sosiologis adalah metode pendekatan yang bertujuan memaparkan suatu pernyataan yang ada di lapangan berdasarkan asas-asas hukum, atau perundang-undangan yang berlaku dan ada kaitannya dengan yang dikaji²⁵.

Penelitian hukum dengan pendekatan Yuridis Sosiologis merupakan penelitian yang membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat.²⁶ Aspek yuridis ini menekankan segi perundang-undangan dan peraturan-peraturan serta norma-norma hukum yang relevan dengan permasalahan ini, yang bersumber pada data sekunder. Sedangkan pengertian empirisnya adalah bahwa di dalam mengadakan penelitian dilakukan dengan melihat kenyataan yang ada dalam praktek yang menyangkut pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Batang terkait dengan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Batang.

²⁴ Soerjono Soekamto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, Cetakan III, Hal.43

²⁵ Roni Hanitijo Soemitro, 1998, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Galia, Jakarta, Hal.97

²⁶ Zainuddin Ali, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 31.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif, penulis akan mendiskripsikan obyek yang akan diteliti atau gejala-gejala yuridis sosiologis dengan menggunakan pendekatan obyek alamiah (*natural setting*) dari Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku, secara lengkap dan jelas keadaan dan kondisinya, tanpa membuat simpulan yang diberlakukan secara umum.

Metode deskriptif ini sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.

3. Jenis dan Sumber Data

Dalam suatu penelitian, termasuk penelitian hukum pengumpulan data merupakan salah satu tahapan dalam proses penelitian yang bersifat mutlak. Dari data yang diperoleh kita mendapatkan gambaran yang jelas tentang obyek yang akan diteliti, sehingga dapat membantu kita untuk menarik suatu kesimpulan dari obyek yang diteliti. Data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder.

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya baik melalui wawancara, pengamatan (*observasi*), maupun laporan dalam bentuk laporan tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti.²⁷

Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan obyek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi dan peraturan perundang-undangan.²⁸ Data sekunder tersebut dibagi menjadi tiga, yaitu :

a. Bahan hukum primer, merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, yaitu peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang diteliti, terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
- 4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;

²⁷ Ibid, h. 106.

²⁸ Ibid, h. 106.

- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- 8) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- 9) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;
- 10) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah;
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- 14) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
- 15) Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan;

- 16) Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/ I/ 12 tentang Pengertian Tanah Pertanian;
- 17) Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 59/ 107 / 1985 tanggal 25 Maret 1985 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian
- 18) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Meperoleh Ijin Lokasi Dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam rangka Penanaman Modal;
- 19) Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal;
- 20) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi;
- 21) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan;
- 22) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

- 23) Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Batang ;
- 24) Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kabupaten Batang;
- 25) Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Batang;
- 26) Peraturan Daerah Kabupaten Batang tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang;
- 27) Peraturan Bupati Batang tentang Izin Pemanfaatan Ruang;
- 28) Peraturan Bupati Batang tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di kabupaten Batang
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa bahan hukum primer yaitu buku-buku, tesis, skripsi, jurnal, makalah-makalah dan hasil-hasil penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah Kamus Umum Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode yang dilakukan dalam pengumpulan data untuk penelitian ini, adalah:

- a. untuk data sekunder melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi dan hasil penelitian;
- b. untuk data primer dilakukan melalui wawancara dan observasi lapangan.

5. Metode Penentuan Sampel

Metode penentuan sampel dalam penelitian ini adalah teknik *purposive non random sampling* (sampel bertujuan), yaitu sampel yang diambil adalah populasi pilihan yang punya kapabilitas, kompetensi, dan korelasi dari subyek penelitian. Sampel yang diambil berasal dari lembaga formal (Pejabat pada jajaran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Pekerjaan Umum Bidang Tata Ruang, Kantor Pertanahan, Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan) dan badan/lembaga masyarakat yang terkait.

6. Metode Analisis Data

Metode yang digunakan adalah analisa kualitatif, yaitu data yang diperoleh melalui penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan kemudian disusun secara sistematis, dan selanjutnya dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Data tersebut kemudian dianalisa secara interpretatif menggunakan teori maupun

hukum positif yang telah dituangkan kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.²⁹

G. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan uraian yang teratur dan sistematis, maka materi penulisan akan disistematikan sebagai berikut :

- BAB I : Pendahuluan yang menguraikan tentang Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan
- BAB II : Tinjauan Pustaka, merupakan kajian pustaka sebagai landasan teori yang merupakan hasil studi kepustakaan, meliputi : Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah, Tinjauan tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian, dan Pemanfaatan dan Pelestarian Alam Dalam Perspektif Islam.
- BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi pembahasan tentang Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang Terkait Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian, Kendala Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang Terkait Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian dan Solusinya
- BAB IV : Penutup, dalam bab ini akan diuraikan kesimpulan dari hasil studi studi pustaka dan survei lapangan serta pembahasan

²⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *op.cit*, h., 119

singkat mengenai Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang dalam Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian, selanjutnya berdasarkan kesimpulan tersebut penulis akan memberikan saran.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Kebijakan Pemerintahan Daerah

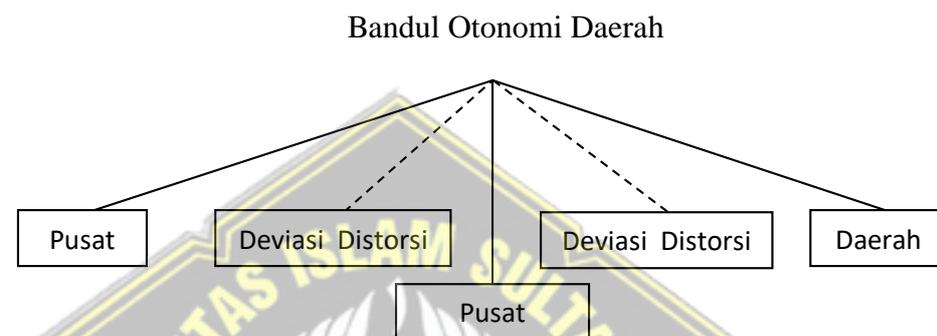
1. Perkembangan Konsep Pemerintahan Daerah

Jauh sebelum proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, ide atau gagasan tentang pemerintahan daerah yang otonom sudah menjadi *diskursus* para *founding fathers* kita. Semaun (1926) menulis, bahwa pemerintahan negara modern akan terdiri dari (a) pemerintah dan parlemen; (b) pemerintahan provinsi dan dewan provinsi; (c) pemerintahan kota dan dewan kota. Mohammad Hatta menyatakan bahwa pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi) merupakan salah satu aspek pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokrasi), yakni hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada tiap tempat di kota, desa dan daerah.³⁰

Namun demikian, perjalanan pemerintahan daerah (otonomi daerah) kerap kali dijadikan instrumen politik oleh penguasa, sehingga sejak kemerdekaan konsep dan prinsip yang dianut selalu berubah

³⁰ Didik Sukriono, 2013, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, h. 124.

berdasarkan kepentingan penguasa. Sehingga Mahfud MD menyatakan, politik hukum otonomi daerah senantiasa digariskan melalui proses eksperimen yang tak pernah selesai, yaitu selalu berubah dan diubah sesuai dengan perubahan konfigurasi politik. Perubahannya nampak seperti dalam bagan berikut :



Selanjutnya Mahfud MD menyatakan bahwa hukum merupakan produk politik yakni formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing. Pandangan tersebut menggambarkan pembentukan undang-undang yang menitikberatkan pada politik daripada hukum, walaupun produk akhir politik tersebut tetap sebagai produk hukum yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Hal inilah yang belum disadari oleh pembentuk undang-undang bahwa keputusan politik yang dituangkan dalam undang-undang merupakan produk hukum yang secara yuridis isinya harus dilaksanakan, walaupun kemudian disadari bahwa undang-undang tersebut sulit dilaksanakan karena substansinya sarat dengan elemen-elemen politik.³¹

Secara periodik perkembangan konsep tentang pemerintahan daerah dapat diuraikan sebagai berikut³² :

a. Periode Awal Kemerdekaan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 memberikan landasan pembentukan pemerintah daerah. Pasal 18 menyatakan :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusjawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 tersebut diterbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional yang pada pokoknya memberi tempat penting bagi Komite Nasional Daerah sebagai alat kelengkapan demokrasi di daerah. Undang-undang ini menganut asas formal dalam arti menyerahkan urusan-urusan kepada daerah tanpa menyebutkan secara spesifik jenis atau bidang urusannya. Hal ini berarti daerah dapat memilih sendiri urusannya selama tidak ditentukan bahwa urusan-urusan tertentu diurus oleh pusat atau diatur oleh pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi.³³

³¹ Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES Indonesia, Jakarta, h. 13-14

³² Didik Sukriono, *op.cit.*, h. 126

³³ Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES Indonesia, Jakarta, h. 225

Pada tahun 1948 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyempurnakan Undang-Undang sebelumnya yang dirasakan masih dualistik. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menganut asas otonomi formal dan materiil sekaligus. terlihat dari Pasal 23 ayat (2) yang menyebut urusan yang diserahkan kepada daerah (materiil) dan Pasal 28 yang menyebutkan adanya pembatasan-pembatasan bagi DPRD untuk tidak membuat Perda tertentu yang telah diatur oleh pemerintah yang tingkatannya lebih tinggi.

Di era berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, gagasan otonomi nyata yang seluas-luasnya tidak terbendung sehingga lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini dikenal adanya pemilihan kepala daerah langsung, meski Undang-Undang belum sempat dilaksanakan karena terjadi perubahan politik. DPRD dijadikan tulang punggung otonom daerah sedangkan tugas-tugas perbantuan dilakukan oleh DPD (Dewan Perwakilan Daerah).

b. Periode Orde lama

Pada periode orde lama politik hukum otonomi daerah mengalami titik balik dari desentralisasi ke sentralisasi yang hampir mutlak. Sukarno dengan demokrasi terpimpinnya, menganggap bahwa otonomi luas mengancam keutuhan bangsa dan karena itu otonomi harus disesuaikan dengan konsepsi Penpres No. 6 Tahun

1959 tentang Pemerintah Daerah yang mempersempit otonomi daerah. Istilah otonom yang seluas-luasnya masih dipakai sebagai asas, tetapi elaborasinya di dalam sistem pemerintahan justru merupakan pengekan yang luar biasa atas daerah. Kepala Daerah sepenuhnya ditentukan oleh Pusat dengan wewenang untuk mengawasi jalannya pemerintahan di daerah, bahkan wewenang untuk menanggukkan keputusan-keputusan DPRD sehingga lembaga ini praktis sama sekali tidak memiliki peran.

Selanjutnya Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 diberi baju hukum baru dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.19 Tahun 1965 tentang Desapraja, yang isinya tidak mengubah substansi dan sistem yang dianut dalam Penetapan Presiden tersebut. Perubahannya lebih didasarkan pada upaya menempelkan Manipol-USDEK dalam Undang-Undang tersebut dan didasarkan pada pemikiran bahwa sebaiknya Penetapan Presiden itu diganti dengan Undang-Undang mengingat Konstitusi Indonesia tidak mengenal adanya Penetapan Presiden.³⁴

c. Periode Orde Baru

Pemerintah Orde Baru mencabut Tap MPPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Otonomi Daerah dan memasukkan masalah itu dalam Tap MPR No.IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis

³⁴ Didik Sukriono, *op.cit.*, h. 127

Besar Haluan Negara (GBHN). Ketentuan GBHN tentang Politik Hukum Otonomi Daerah dijabarkan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang melahirkan sentralisasi kekuasaan dan menumpulkan otonomi daerah. Dengan Undang-Undang yang sentralistik mengakibatkan ketidakadilan politik (seperti kedudukan DPRD sebagai bagian dari pemerintah daerah dan cara penetapan kepala daerah) dan ketidakadilan ekonomi karena kekayaan daerah lebih banyak disedot oleh pusat dan berikutnya dijadikan alat operasi dan tawar-menawar politik.³⁵

Dorodjatun Kuntjara Jakti menyebutkan bahwa persoalan mendasar yang dihadapi oleh Orde Baru pada tahap awal pemerinahannya adalah kenyataan adanya ketimpangan antar daerah yang sangat besar. Kondisi seperti ini telah menghadapkan Orde Baru pada suasana yang sangat dilematis ketika harus mengimplementasikan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Pada satu sisi, implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan suatu keniscayaan dalam rangka menegakkan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan untuk mendukung percepatan pembangunan ekonomi di daerah. Namun pada sisi lain, praktek desentralisasi dan otonomi daerah juga sangat

³⁵ Didik Sukriono, *op.cit.*, h. 127-128

berpotensi melahirkan instabilitas pemerintahan atau bahkan dapat memicu munculnya kembali gerakan daerah.³⁶

Atas dasar kondisi tersebut, sistem politik atau arahan politik Orde Baru berorientasi ada 3 (tiga) tantangan utama: *pertama*, bagaimana membangun legitimasi sebagai penguasa; *kedua*, bagaimana membangun stabilitas demi pembangunan; *dan ketiga*, bagaimana membangun kekuasaan sebagai pemerintah pusat yang mempunyai kewenangan di daerah-daerah. Dan tidak mengherankan untuk mmencapai ketiga hal tersebut, penerapan *use of authority* menjadi lebih besar ketimbang *freedom for subordinat*. Konotasinya diterapkan *security approach* dan khusus untuk formulasi dan implementasi pemerintahan di daerah dinampakkan istilah dan konsep: penguasa tunggal, Daerah-daerahnya pusat, Pusat-pusatnya daerah, Dekonsentrasi sama dengan desentralisasi (akibatnya dekonsentrasi menjadi *overshadowing* desentralisasi).³⁷

d. Periode Orde Reformasi

Ketika reformasi tahun 1998, politik hukum otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1974 kembali dipersoalkan karena dianggap sebagai instrumen otoriterisme

³⁶ Dorodjatun Kuntjara Jakti, 1981, *The Political Economy of Development, The CCase of Indonesia under The Nem Order Government*, Barkeley University, California, h. 133.

³⁷ Warsito Utomo, 2000, *Kajian Kritis RUU Pemerintahan Daerah dan Implikasinya terhadap Tata Pemerintahan yang Demokratis*, dalam *Reformasi Tata Pemerintahan Desa Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar dan Yapika dan Forum LSM DIY Yogyakarta, h. 159.

pemerintah pusat. Undang-Undang No.5 tahun 1974 diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diganti lagi dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004, yang substansinya kembali meletakkan prinsip otonomi luas dalam hubungan antara Pusat dan Daerah.

Selain terbitnya undang-undang yang baru, ketentuan mengenai pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945 juga diperjelas melalui beberapa kali amandemen sehingga terakhir berbunyi:

Pasal 18

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Tiga alasan utama reformasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerahnya, yaitu : *Pertama*, dalam rangka demokratisasi sistem pemerintahan; *Kedua*, dalam rangka meningkatkan pelayanan publik; dan *Ketiga*, reformasi kebijakan desentralisasi diharapkan akan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah untuk selanjutnya tercipta suatu tatanan pemerintahan yang responsif, akuntabel, dan terbuka bagi partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan.

Keinginan kuat dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 untuk menggeser “pendulum” sentralisasi kekuasaan ke arah desentralisasi antara lain ditunjukkan secara eksplisit oleh formulasi definisi desentralisasi itu

sendiri yang secara tegas menyebutkan: “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Rumusan ini sangat berbeda jika dibandingkan dengan dengan definisi desentralisasi dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yang menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian pengaturan pemerintahan daerah diperbaharui lagi dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Beberapa pengertian terkait otonomi daerah dalam Pasal 1 antara lain :

- 1) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

- 3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
- 4) Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.
- 5) Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 6) Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.
- 7) Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi

2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Dalam tata bahasa Indonesia “kewenangan” merupakan padan kata dari “wewenang”. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia Poerwadarminta menjelaskan bahwa wewenang berarti hak dan

kekuasaan (untuk melakukan sesuatu).³⁸ Sedangkan menurut Kamus Hukum wewenang adalah hak yang dimiliki untuk mengambil keputusan, sikap, atau tindakan berdasarkan tanggung jawab yang diberikan.³⁹

Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di atas semakin jelas makna sistem otonomi daerahnya semenjak dilakukan perubahan terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehubungan dengan itu sejalan dengan sistem desentralisasi menurut Dasril Radjab dengan sistem Desentralisasi (otonomi), maka wilayah Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Otonom. Daerah Otonom masing-masing memiliki Otonomi Daerah, yakni hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, daerah-daerah otonom mengatur dan mengurus kehidupan sendiri sebagai bagian yang organis dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah-Daerah Otonom itu bersifat *zelfstansing* (mandiri), tetapi tidak *onfhankelijk*.⁴⁰

Adapun prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan

³⁸ Poewadarminta, 1984, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, hal. 1151

³⁹ M. Marwan dan Jimmy P., 2009, *Kamus Hukum*, Reality Publisher, Surabaya, h. 648.

⁴⁰ Dasril Radjab, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. II Rineka Cipta, Jakarta, hal 121

dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sebagai bentuk pengaturan lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang terbaru dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Pasal 9 Urusan Pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan Pemerintahan di luar urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan sepenuhnya Pemerintah, yang diselenggarakan bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, serta urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Selanjutnya dijelaskan dalam Pasal 10 bahwa Urusan Pemerintahan Absolut meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;

- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Selanjutnya dalam Pasal 11 disebutkan Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Kemudian dalam Pasal 12 dijelaskan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman;
- f. ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; dan
- g. sosial.

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan

Pelayanan Dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;

- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Menurut Pasal 13, Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Berdasarkan prinsip tersebut kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah Provinsi atau lintas negara;
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Sedangkan kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah Kabupaten/Kota; Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau
- c. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Sedangkan kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah Kabupaten/Kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah Kabupaten/Kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota.

Melalui penyerahan dan/atau pelimpahan dan penambahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah atau Pemerintahan Daerah tingkat atasnya menjadi urusan daerah otonom, dan urusan pemerintahan yang telah diserahkan/dilimpahkan dan berada pada daerah tersebut mengakibatkan daerah mempunyai kebebasan untuk membentuk peraturan perundang-

undangan di tingkat daerah. Selanjutnya bagaimana pengawasan terhadap pengaturan lebih lanjut peraturan daerah, Menurut Bagir Manan termasuk menyangkut cara membatasi wewenang, tugas dan tanggung jawab pada daerah-daerah untuk mengatur urusan pemerintahan tertentu.⁴¹

Walaupun daerah-daerah memiliki otonomi luas tidaklah berarti daerah tersebut bebas melaksanakan kewenangannya, dan tetap dilakukan pengawasan dari pemerintah sebagaimana pendapat Bagir Manan, pengawasan (*toezicht, supervision*) merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan di pihak lain, merupakan dua sisi dari satu lembar mata uang dalam negara kesatuan dengan sistem otonomi (desentralisasi). Kebebasan dan kemandirian berotonomi dapat dipandang sebagai pengawasan atau kendali terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan. Sebaliknya pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa sistem pengawasan.⁴²

Prinsip pengawasan yang terkandung dalam negara kesatuan menurut Bagir Manan adalah Pemerintah Pusat berwenang untuk campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan-persoalan di daerah. Pemerintah Pusat bertanggungjawab menjamin keutuhan negara

⁴¹ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, hal 15-18

⁴² Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hal 153

kesatuan, menjamin keseragaman tindakan dan pengaturan dalam bidang-bidang tertentu (*uniformitas*). Pembatasan atas keleluasaan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan beberapa kewajiban tersebut, merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip negara hukum.⁴³

3. Kewenangan Daerah Kabupaten/Kota Terkait Dengan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian

Urusan pemerintahan dibagi dengan menggunakan tiga kriteria yaitu externalitas, akuntabilitas dan efisiensi agar dalam setiap urusan jelas apa-apa saja yang menjadi kewenangan Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.⁴⁴ Berdasarkan kriteria tersebut urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah yang terkait dengan alih fungsi tanah dapat diuraikan sebagai berikut:⁴⁵

a. Bidang Pertanian

Dalam Bidang Pertanian pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah Kabupaten/Kota.

⁴³ Didik Sukriono, *loc.cit.*, h. 140

⁴⁴ Periksa Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

⁴⁵ Periksa Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Sub Bidang Penataan Ruang

Dalam Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Sub Bidang Penataan Ruang pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan penyelenggaraan Penataan Ruang Daerah Kabupaten/Kota.

c. Bidang Pertanahan

Dalam Bidang Pertanahan pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan:

- a) Pemberian Izin Lokasi dalam 1 (satu) Daerah Kabupaten/Kota.
- b) Penyelesaian sengketa tanah garapan dalam Daerah Kabupaten/Kota.
- c) Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah.
- d) Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* dalam Daerah Kabupaten/Kota.
- e) Penetapan tanah ulayat yang lokasinya dalam Daerah Kabupaten/Kota.
- f) Penyelesaian masalah tanah kosong dalam Daerah Kabupaten/Kota.
- g) Inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong dalam Daerah Kabupaten/Kota.

- h) Penerbitan izin membuka tanah.
- i) Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya dalam Daerah Kabupaten/Kota.

4. Kebijakan Pemerintah Daerah

Salah satu pilar negara hukum adalah asas legalitas yang berarti setiap tindakan hukum pemerintah baik yang dilakukan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Keberadaan peraturan perundang-undangan atau hukum tertulis menjadi sangat penting. Hanya saja peraturan perundang-undangan itu mengandung kelemahan. Sering terjadi kesenjangan antara kemunculan peraturan perundang-undangan dengan perubahan masyarakat yang cepat. Sering terjadi pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah dituntut untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat, sementara peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan dalam memberikan pelayanan tersebut belum ada. Untuk mengantisipasi kesenjangan ini kepada pemerintah dan pemerintah daerah diberikan *freies ermessen*, yakni kemerdekaan pemerintah untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan sosial⁴⁶ sebagai salah satu sarana untuk memberikan ruang bergerak bagi pemerintah untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya

⁴⁶ E. Utrecht, 1988, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka tinta Mas, Surabaya, h. 30

pada undang-undang.⁴⁷ Ketika *freies ermessen* ini dituangkan dalam bentuk tertulis, maka akan menjadi peraturan kebijakan.

Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang kuat dalam UUD dan Undang-Undang baik langsung maupun tidak langsung.⁴⁸ Dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah jarang atau bahkan tidak ditemukan ketentuan tersurat mengenai pemberian *freies ermessen* dan peraturan kebijakan kepada pemerintah daerah. Hal ini karena *freies ermessen* dan peraturan kebijakan ini *inheren* pada pemerintah (*inheren aan het bestuur*).⁴⁹

Dengan bersandar pada *freies ermessen*, pemerintah daerah dapat mengeluarkan peraturan kebijakan (*beleidsregel*), baik dalam bentuk peraturan-peraturan, pengumuman-pengumuman, pedoman-pedoman, surat edaran, instruksi-instruksi dan sebagainya. Peraturan kebijakan yang dibuat sebagai bentuk *freies ermessen* ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang terjadi.

⁴⁷ Ridwan, 2009, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, h. 99 dikutip dari Marcus Lukman, 1996, *Eksistensi Peraturan Kebjaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Nasional*, Disertasi, Universitas Pajajaran, Bandung, h.205

⁴⁸ P.J.P. Tak, 1991, *Rechtsworming in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Willink, h.129

⁴⁹ A.M. Donner, 1987, *Nederlands Bestuursrecht*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alpen aanden Rijn, h.134.

B. Tinjauan Umum tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian

Alih fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus.⁵⁰

Alih fungsi tanah pertanian merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dari pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

Membahas alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian tidak bisa dilepaskan dari pembahasan ketahanan pangan, tata ruang dan tata guna tanah, lingkungan hidup dan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian berpengaruh terhadap ketahanan pangan. Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian erat kaitannya dengan rencana penggunaan tanah. Penggunaan tanah sebagai bagian dari pemanfaatan ruang harus sesuai dengan peruntukannya yang ditentukan dalam rencana tata ruang. Kemudian alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian sebagai bagian proses pembangunan tidak boleh mengabaikan aspek kelestarian lingkungan hidup. Selain itu alih

⁵⁰ Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h . 13

fungsi tanah pertanian ke non pertanian diharapkan tidak mengorbankan ketersediaan lahan pertanian khususnya pertanian pangan dan tidak mengganggu ketahanan pangan.

1. **Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian dan Ketahanan Pangan**

Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian berpengaruh terhadap aspek ketahanan pangan, yaitu pada aspek kuantitas ketersediaan pangan, aspek stabilitas ketersediaan pangan dan aspek aksesibilitas rumah tangga terhadap bahan pangan.⁵¹

Dampak alih fungsi tanah pertanian bersifat permanen terhadap produktifitas tanaman padi. Beberapa faktor dapat memicu hilangnya peluang produksi, baik akibat penurunan luas panen atau akibat penurunan produktivitas usaha tani seperti serangan hama, penurunan harga pangan, kekeringan atau banjir dan alih fungsi tanah pertanian.⁵² Pada serangan hama, penurunan harga pangan, kekeringan atau banjir, masalah pangan yang ditimbulkan dapat dikatakan bersifat temporer, artinya masalah pangan tersebut muncul manakala peristiwa tersebut terjadi, tetapi pada kasus alih fungsi tanah pertanian, masalah pangan yang ditimbulkan bersifat permanen, yaitu masalah pangan tersebut tetap akan terasa dalam jangka panjang meskipun konversi lahan sudah tidak terjadi lagi.

⁵¹ B Irawan, ” *Konversi Lahan sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*”, Majalah Forum Penelitian Agroekonomi. Volume 23 No.1, Juli 2005, h. 6

⁵² *Ibid*, h. 7-8

Secara empiris lahan pertanian paling rentan terhadap alih fungsi adalah sawah. Hal tersebut disebabkan oleh: (1) kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga lebih tinggi; (2) daerah pesawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan; (3) akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah persawahan pada umumnya lebih baik daripada wilayah lahan kering; dan (4) pembangunan prasarana dan sarana pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, di mana pada wilayah dengan topografi seperti itu terutama di Pulau Jawa ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan.⁵³

Peluang alih fungsi tanah pertanian lebih besar terjadi pada tanah sawah dibanding tanah kering karena tiga faktor yaitu : (1) pembangunan kegiatan non pertanian seperti perkantoran, dan kawasan industri lebih mudah dilakukan pada tanah sawah yang lebih datar dibanding tanah kering, (2) akibat pembangunan masa lalu yang berfokus pada upaya peningkatan produksi padi maka infrastruktur ekonomi lebih tersedia di daerah persawahan daripada daerah tanah kering, (3) daerah persawahan secara umum lebih

⁵³ Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, *“Strategi pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat”*, dalam Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 5 No.2, Juni 2007, h..167-182

mendekati daerah konsumen atau daerah perkotaan yang relatif padat penduduk dibanding daerah lain yang sebagian besar terdapat di wilayah perbukitan dan pegunungan.⁵⁴

Hal inilah yang perlu diperhatikan apabila di suatu lokasi terjadi alih fungsi lahan, maka dalam waktu yang tidak cukup lama lahan di sekitarnya juga beralih fungsi secara progresif, hal tersebut disebabkan oleh dua faktor: Pertama, sejalan dengan pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi alih fungsi lahan, maka aksesibilitas di lokasi tersebut menjadi semakin kondusif untuk pengembangan industri dan pemukiman yang akhirnya mendorong meningkatnya permintaan lahan oleh investor lain atau spekulan tanah sehingga harga lahan di sekitarnya meningkat. Kedua, peningkatan harga lahan selanjutnya dapat merangsang petani lain di sekitarnya untuk menjual lahan.⁵⁵

Berubahnya lahan sawah menjadi kawasan industri, kawasan perdagangan atau kompleks perumahan, menyebabkan nilai tanah akan naik berlipat ganda. Nasution dan Winoto mengatakan “perbandingan antara nilai sewa tanah sawah dibanding nilai sewa tanah non pertanian sangat besar yaitu sekitar 1 : 622 untuk

⁵⁴ B Irawan, *op. cit* Hal 15

⁵⁵ Bambang Irawan,....., *Konversi Lahan Sawah di Jawa dan Dampaknya terhadap Produksi Padi. Ekonomi Padi dan Beras Indonesia*, Badan Litbang Pertanian , h. 295-325

kompleks perumahan, 1 : 500 untuk kawasan industri dan 1 : 14 untuk kawasan wisata.”⁵⁶

2. Tata Ruang

Dalam konteks tata ruang dan penatan ruang, “ruang” dapat dipahami sebagai wadah, konsep, pengertian dengan penekanan tertentu. Ruang sebagai wadah, yang juga dikenal dengan *ruimte* (Belanda), *space* (Inggris), *raum* (Jerman), dan *spatium* (Latin) mula-mula diartikan sebagai bidang datar (*planum-planologi*) yang dalam perkembangannya kemudian mempunyai dimensi tiga dan berarti tempat tinggal (*dwelling house*) yang harus ditata sebaik-baiknya demi kebahagiaan, kesejahteraan, dan kelestarian umat manusia. Ruang sebagai pengertian (*conseptio*) terdiri dari unsur: bumi, air dan udara, mempunyai tiga dimensi⁵⁷.

Menurut Karmono Mangunsukarjo, ruang adalah wadah kehidupan manusia, beserta sumber-sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, meliputi bumi, air dan udara sebagai satu kesatuan.⁵⁸ Selanjutnya menurut Sugandhy, sebagai sumber daya

⁵⁶ Nasuton dan Winoto.1996. “*Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya terhadap Keberlangsungan Swasembada Pangan*”. Prosiding Lokakarya Persaingan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air : 64-82. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation.

⁵⁷ A.M. Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, h., 1, dikutip dari Aca Sugandhy dalam, 1987, *Perencanaan Tata Ruang Berwawasan Lingkungan sebagai Alat Keterpaduan Pmebangunan*, makalah pada Konferensi PSL VII di Sulawesi Selatan, h. 3.

⁵⁸ *Ibid*,

alam, ruang adalah wujud fisik lingkungan di sekitar kita dalam dimensi geografis dan geometris baik horizontal maupun vertikal yang meliputi: daratan, lautan, dan udara beserta isinya, yang secara planologis materialnya berarti tempat pemukiman (habitat).⁵⁹

Pemahaman tentang ”tata ruang” dalam arti luas mencakup keterkaitan dan keserasian tata guna lahan, tata guna air, tata guna udara serta alokasi sumber daya melalui koordinasi dan upaya penyelesaian konflik antar kepentingan yang berbeda.⁶⁰

Dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ditegaskan bahwa: “Ruang adalah wadah yang meliputi: ruang darat, laut, dan udara termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.”

Selanjutnya Pasal 1 butir 2 menegaskan bahwa: “Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang.” Sedangkan butir 3 menyatakan bahwa: “Struktur Ruang adalah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.” Butir 4 menegaskan bahwa: “Pola Ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu

⁵⁹ *Ibid.*, h.,2

⁶⁰ Eko Budihardjo, 1997, *Lingkungan Binaan dan Tata Ruang Kota*. Andi, Yogyakarta, h. 68.

wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya.”

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, di mana kegiatannya meliputi kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang.

Berdasarkan atas pengertian di atas, maka penataan ruang terdiri atas 3 (tiga) komponen utama, yakni : ⁶¹

- a) Perencanaan tata ruang, yang dibedakan atas rencana tata ruang wilayah (RTRW) Provinsi, Kabupaten/Kota, serta rencana-rencana yang sifatnya lebih rinci;
- b) Pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan; dan
- c) Pengendalian pemanfaatan ruang, yang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW-nya.

Menurut Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 bahwa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

⁶¹ *Ibid*, hal 32

- 1) Keterpaduan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan, antara lain adalah Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.
- 2) Keserasian, keselarasan dan keseimbangan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
- 3) Keberlanjutan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
- 4) Keberdayaan dan keberhasilgunaan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
- 5) Keterbukaan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

- 6) Kebersamaan dan kemitraan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
- 7) Perlindungan kepentingan umum, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
- 8) Kepastian hukum dan keadilan, adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
- 9) Akuntabilitas, adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 disebutkan bahwa penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- 1) mewujudkan keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;

- 2) terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- 3) terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Mengenai rencana tata ruang yang penyusunannya dilakukan pemerintah pada hakekatnya dapat pula digambarkan sebagai penjabaran dari instrument kebijakan tata guna tanah, yang harus merupakan pelaksanaan rencana tata ruang. Rencana Tata Guna Tanah harus diserasikan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, sehingga penggunaan tanah sesuai dengan tujuan penataan ruang.

Rencana Umum Tata Ruang secara heirarki terdiri atas: Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi, Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten / Rencana Tata Ruang Wilayah Kota.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten memuat :

- 1) tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten;
- 2) rencana struktur ruang wilayah kabupaten yang meliputi sistem perkotaan di wilayahnya yang dalam kawasan perdesaan dan sistem jaringan prasarana wilayah kabupaten;
- 3) rencana pola ruang wilayah kabupaten yang meliputi kawasan lindung kabupaten dan kawasan budi daya kabupaten;

- 4) penetapan kawasan strategis kabupaten;
- 5) arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan;
- 6) ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten yang berisi ketentuan umum peraturan zonasi, ketentuan perizinan, ketentuan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.

3. Tata Guna Tanah

Manusia hidup bermasyarakat dan di dalam masyarakat tersebut dilakukan berbagai macam usaha dan kegiatan, yang pada dasarnya tidak terlepas dari masalah pertanahan, misalnya kegiatan bertani, kegiatan berindustri, kegiatan pembangunan perumahan dan pemukiman. Demi kelancaran kegiatan dan usaha-usaha serta untuk mencegah masalah-masalah yang kemudian timbul, Pemerintah mengadakan penataan pendayagunaan tanah atau lazim disebut penatagunaan tanah.

Tata guna tanah (*land use*) adalah pengaturan penggunaan tanah (tata = pengaturan). Dalam tata guna tanah dibicarakan bukan saja mengenai penggunaan permukaan bumi di daratan, tetapi juga mengenai penggunaan permukaan bumi di lautan.⁶²

Penatagunaan tanah sebagai aspek fisik dari tata ruang adalah salah satu aspek penting dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan RTRW. Perlu ditambahkan, bahwa tanah dalam konteks ini adalah tanah dalam

⁶² Johara T. Jayadinata, 1999, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan & Wilayah*, ITB, Bandung, h. 28

arti lahan (*land*) untuk membedakan tanah dalam arti substansi atau zat (*soil*) dalam ilmu tanah dan ilmu lingkungan pada umumnya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan peraturan dasar di bidang pertanahan tidak memberikan pengertian yang tegas tentang yang menjadi obyek pengaturannya. Sebagai pegangan dapat dikemukakan muatan Pasal 1 ayat (4) UUPA, yang menyatakan, "Dalam pengertian bumi termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air," kemudian muatan Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan, "Atas dasar hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama dengan orang lain atau badan hukum". Kedua rumusan ini menunjukkan bahwa tanah yang dimaksud dan dapat dibebani atas hak, terbatas pada permukaan bumi, tidak termasuk tanah pada dasar laut dan di dalam bumi. Jadi tanah sebagai lahan yang dipersoalkan dari letak dan luas tertentu secara horizontal. Oleh karena itu pengertian tanah lebih sempit daripada pengertian ruang yang mencakup laut, udara dan anah di dalam bumi. Dengan demikian pandangan penatagunaan tanah merupakan bagian tata ruang dapat diterima.⁶³

⁶³ Andi Muhammad Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Grup, Jakarta, h., 200.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah disebutkan dalam Pasal 1 mengenai pengertian penatagunaan tanah, yaitu :

Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang dalam pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

Menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Penatagunaan tanah berasaskan keterpaduan, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.

Maksud dari keterpaduan adalah bahwa penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Berdayaguna dan berhasilguna mempunyai maksud bahwa penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.

Serasi, selaras dan seimbang mempunyai maksud bahwa penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar penggunaan atau pemanfaatan tanah.

Maksud dari keberlanjutan adalah bahwa penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antar generasi.

Keterbukaan mempunyai maksud bahwa penatagunaan tanah dapat diketahui seluruh lapisan masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan persamaan, keadilan dan perlindungan hukum adalah bahwa dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

Pengaturan tentang tata guna tanah di dalam UUPA terdapat dalam Pasal 14 yang menyebutkan bahwa :

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (2) dan (3), Pasal 9 Ayat (1) dan (2) serta Pasal 10 Ayat (1) dan (2), Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:
 - a. Untuk keperluan Negara;
 - b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar KeTuhanan Yang Maha Esa;
 - c. Untuk pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
 - d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
 - e. Untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada Ayat (1) Pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya sesuai dengan keadaan daerahnya masing-masing.

- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud pada Ayat (2) Pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah tingkat I dari Presiden, Daerah tingkat II dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati / Walikota Kepala Daerah yang bersangkutan.

Tujuan dari penatagunaan tanah adalah :

- 1) mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 2) mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 3) mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- 4) menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;

Kebijakan penatagunaan tanah diselenggarakan terhadap bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya baik yang sudah atau belum terdaftar, tanah negara, tanah ulayat masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditentukan berdasarkan pedoman, standar dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pedoman, standar dan

kriteria teknis pelaksanaan kegiatan penatagunaan tanah diatur lebih lanjut oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

4. Hubungan Penataan Ruang dengan Hukum Lingkungan

Dalam upaya mencapai tujuan nasional, dilakukanlah kegiatan pembangunan nasional sebagai rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.⁶⁴

Kegiatan pembangunan memungkinkan terjadinya pemanfaatan lingkungan secara berlebihan sehingga mengakibatkan pencemaran dan merusak lingkungan secara global. Untuk mengurangi dampak negatif yang mungkin terjadi maka diperlukan perencanaan pembangunan yang baik. Substansi perencanaan bermula dari dualisme antara pengetahuan (sains) dengan tindakan (desain). Batty cenderung menyimpulkan bahwa sains dan desain sebagai *problem-solving process* yang kemudian diterapkan di dalam perencanaan sebagai proses teknik. Produk perencanaan formal berdasarkan UU No. 26 tahun 2007 dalam bentuk RTRW yang dirinci lebih detail lagi dalam bentuk RDTR dan RRTR.

Penataan Ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Penataan ruang wilayah/kawasan pada era otonomi daerah memiliki konsep dan karakteristik sebagai berikut :

⁶⁴ Lihat Ketentuan Umum, Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

- 1) Lebih menitikberatkan kepada pendekatan *bottom-up*
- 2) Melibatkan semua pelaku pembangunan (*stakeholder*)
- 3) Transparan dalam perencanaan, implementasi dan pengendalian
- 4) Memberi perhatian besar pada tuntutan jangka pendek
- 5) Realistis terhadap tuntutan dunia usaha dan masyarakat
- 6) Berwawasan luas, dengan perhatian terhadap kawasan yang lebih detail
- 7) Rencana dapat dijadikan pedoman investas.
- 8) Menjaga dan meningkatkan mutu lingkungan sambil mendorong dan memfasilitasi pembangunan
- 9) Mempunyai visi pembangunan dan manajemen pembangunan (*applicable*).

Hukum Tata Ruang secara substansial merupakan bagian dari hukum lingkungan dalam arti luas, setidaknya ia dapat dipandang sebagai aspek khusus dalam lingkungan yang mengatur tentang peruntukan dan pemanfaatan SDA dalam lingkungan hidup secara spasial sebagaimana dikatakan oleh Koesnadi Hardjosoemantri bahwa hukum lingkungan yang “mengatur penataan lingkungan guna mencapai keserasian hubungan manusia dalam lingkungan hidup, baik lingkungan hidup fisik maupun lingkungan sosial budaya garapannya meliputi tata ruang, tata

guna tanah, tata cara peran masyarakat, tata cara peningkatan upaya pelestarian lingkungan dan ganti kerugian.⁶⁵

Dalam kerangka Hukum Lingkungan Nasional permasalahan penataan ruang dilaksanakan berdasarkan asas-asas/prinsip-prinsip yang sejalan dengan asas yang disepakati dalam berbagai konferensi internasional di bidang lingkungan hidup antara lain :⁶⁶

- 1) Asas tanggung jawab negara menyatakan bahwa negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dan negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- 2) Asas kelestarian dan keberlanjutan adalah bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup;
- 3) Asas kehati-hatian adalah bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;

⁶⁵ Koesnadi Hardjosoemantri, 1999, Hukum Tata Lingkungan, Ed.8 Cet. 20, Gajah MadaUniversity Press, Yogyakarta, h. 42.

⁶⁶ Lihat Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

- 4) Asas partisipatif adalah bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung. Asas ini mengedepankan peran serta masyarakat dalam pertimbangan terhadap lingkungan hidup;
- 5) Asas tata kelola pemerintahan yang baik adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan; dan
- 6) Asas otonomi daerah adalah bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

5. **Pembangunan Berkelanjutan dan Alih Fungsi Tanah Pertanian**

Maksud pembangunan berkelanjutan adalah untuk memastikan bahwa dengan upaya pembangunan, kesejahteraan generasi mendatang paling tidak akan mempunyai potensi dan peluang ekonomi dan stok kapital baik sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan sama dengan peluang yang diperoleh generasi sekarang.

Tantangan utama dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan di Indonesia adalah belum sepenuhnya tercipta tata pemerintahan bersih, transparan, dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*), representatif

dan demokratis. Ciri/kriteria perencanaan pembangunan berkelanjutan berlandaskan kepada.⁶⁷

- 1) Perencanaan yang berorientasi pada kepentingan jangka panjang.
- 2) Etika perencanaan pembangunan yang memikirkan pemenuhan kebutuhan generasi mendatang.
- 3) Pembatasan pendayagunaan sumber daya yang tidak efisien, dan perubahan pola konsumsi.
- 4) Pemanfaatan alternatif sumber daya energi yang dapat diperbaharui.
- 5) Pendistribusian kesempatan ekonomi secara merata.

Perencanaan pembangunan berkelanjutan memerlukan pendekatan yang bersifat simultan antara tiga dimensi pokok dari pembangunan berkelanjutan, yaitu:

- 1) Keberlanjutan lingkungan dapat terjadi jika dalam segala aktivitasnya, manusia menjaga agar pemanfaatan sumber daya alam masih di bawah daya dukung lingkungannya serta limbah yang dihasilkan dari pemanfaatan sumberdaya alam tersebut juga masih di bawah ambang batas.
- 2) Keberlanjutan pertumbuhan ekonomi dilakukan dengan mempertahankan kapital (sumber daya alam) atau menjaga agar kapital tidak mengalami kemerosotan ketika kapital tersebut dimanfaatkan.

⁶⁷ Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria "Perspektif Hukum"*, Rajawali Press, Jakarta., hlm.193- 195

- 3) Keberlanjutan sistem sosial yang menekankan pada segi kualitas dari pada aspek pertumbuhan yang bersifat kuantitas. Keberlanjutan sistem sosial dapat dicapai apabila partisipasi masyarakat cukup tinggi serta dijalankan secara sistematis.

6. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena terdapat sejumlah besar penduduk Indonesia yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dengan demikian, lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religius. Dalam rangka 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. 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 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.

Peningkatan jumlah rumah tangga pertanian tumbuh tidak sebanding dengan luas lahan yang diusahakan. Akibatnya, jumlah petani gurem dan buruh tani tanpa penguasaan/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 ke butuhan 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 reformasi agraria. Reformasi agraria tersebut mencakup upaya penataan yang terkait dengan aspek penguasaan/pemilikan serta aspek penggunaan/pemanfaatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Aspek penguasaan/pemilikan berkaitan dengan hubungan hukum antara manusia dan lahan, sedangkan aspek penggunaan/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/pemilikan lahannya agar

penguasaan/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.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725) memerintahkan perlunya perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan yang pengaturannya dengan Undang-Undang.⁶⁸

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimaksudkan untuk menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan dan kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Selanjutnya untuk menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan.⁶⁹

Pasal 1 angka 3 memberikan pengertian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk

⁶⁸ Periksa penjelasan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

⁶⁹ Periksa Diktum Menimbang Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Pasal 1 angka 5 memberikan pengertian Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian berkelanjutan dan kawasannya secara berkelanjutan.

Pasal 1 angka 7 memberikan pengertian Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah wilayah budi daya pertanian terutama pada wilayah perdesaan yang memiliki hamparan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan/atau hamparan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta unsure penunjangnya dengan fungsi utama untuk mendukung kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Pasal 17 menyatakan bahwa Penetapan Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Tahunan baik nasional melalui Rencana

Pasal 18 menyatakan bahwa Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam dan di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam dan di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 19 menyatakan bahwa Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana tata ruang Kawasan Perdesaan di wilayah kabupaten dalam bentuk rencana tata ruang kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20 menyatakan bahwa Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 21 menyatakan bahwa Penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 23 ayat (3) menyatakan bahwa Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Pasal 75 menyatakan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang belum menetapkan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam dan di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan disesuaikan paling lama dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

7. Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian

Untuk mendapatkan pengertian Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian lebih dahulu harus diketahui pengertian dari izin, alih fungsi, tanah pertanian dan non pertanian.

Secara umum izin (*vergunning*) didefinisikan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.⁷⁰

Selain itu ada beberapa definisi izin dari beberapa pakar. Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷¹ E. Utrecht menyatakan bahwa bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin

⁷⁰ Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 167.

⁷¹ Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 170, dikutip dari Sjachran Basah, 1995, *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*, Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan di Fakultas ukum Unair Surabaya, hlm 3.

(*vergunning*).⁷² Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁷³

Alih fungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah berpindah fungsi.⁷⁴ Dalam Pasal 1 angka 10 Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang alih fungsi didefinisikan sebagai berikut: “Alih fungsi adalah mengubah atau mengganti kegunaan peruntukan dari suatu fungsi atau kegunaan menjadi fungsi atau kegunaan lainnya”.

Kemudian dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Bupati tersebut menyatakan Tanah Pertanian adalah tanah yang digunakan untuk usaha pertanian mencakup persawahan, perkebunan, hutan, perikanan, tegalan, padang penggembalaan, dan semua penggunaan lainnya yang layak dikatakan sebagai usaha pertanian. Sedangkan non pertanian adalah sektor selain pertanian seperti pendidikan, perindustrian, ilmu pengetahuan, perhubungan, pariwisata, perdagangan, kesehatan, kependudukan, perumahan dan pemukiman dan sektor lainnya.

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Tanaman Pangan

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*; edisi ketiga, Depdiknas, h. 30.

Berkelanjutan mendefinisikan Alih Fungsi Lahan Pertanian Tanaman Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara. Demikian pula Peraturan Gubernur Nomor 47 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis, Kriteria, Persyaratan dan Tata Cara Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Provinsi Jawa Tengah memberikan definisi yang sama.

Dari beberapa definisi di atas dapat dikatakan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian adalah perubahan fungsi tanah pertanian menjadi bukan tanah pertanian.

Untuk mencegah alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian yang tidak terkendali sekaligus untuk melindungi tanah pertanian produktif Pemerintah telah menerbitkan beberapa peraturan, yaitu :

1. Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2009 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

Lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan diharapkan dapat melindungi para petani dan tanah pertanian yang dimilikinya yang

selanjutnya pada skala yang lebih besar dapat menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan untuk kedaulatan pangan.

Pasal 44

- (1) Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Tanaman Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.
- (2) Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat: dilakukan kajian kelayakan strategis; disusun rencana alih fungsi lahan; dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan

C. Pemanfaatan Dan Pelestarian Alam Dalam Perspektif Islam.

Kebijakan Pemerintah Terkait Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian diharapkan dapat mencegah hilangnya lahan pertanian khususnya pertanian pangan sehingga dapat menjamin ketersediaan bahan pangan untuk setiap penduduk dan terwujudnya ketahanan pangan. Inilah bagian penting dari usaha mewujudkan masyarakat adil makmur sebagai tujuan bernegara bagi bangsa Indonesia.

Pengendalian alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian erat hubungannya dengan pelestarian lingkungan hidup.

Dalam perspektif Islam, sebagaimana yang disampaikan oleh Mohammad Adlani⁷⁵ lingkungan merupakan karunia yang harus kita jaga

⁷⁵ Mohammad Adlani, 2011, *Makalah Islam dan Lingkungan Hidup*. Di Unggah tanggal 26 Januari 2014.

dengan baik. Islam sebagai agama yang tidak hanya mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya, tetapi juga hubungan manusia dengan sesama makhluk (termasuk lingkungan hidupnya) sebenarnya telah memiliki landasan normatif baik secara implisit maupun eksplisit tentang pengelolaan lingkungan ini.

1. Pelestarian Lingkungan Dalam Al-Qur'an

a. Alam semesta merupakan anugerah Allah untuk manusia

“Tidakkah kamu perhatikan Sesungguhnya Allah telah menundukkan untuk (kepentingan)mu apa yang di langit dan apa yang di bumi dan menyempurnakan untukmu nikmat-Nya lahir dan batin”. (QS. Luqman [31]: 20)

b. Manusia adalah khalifah untuk menjaga kemakmuran lingkungan hidup.

“dan Dia lah yang menjadikan kamu penguasa-penguasa di bumi dan Dia meninggikan sebahagian kamu atas sebahagian (yang lain) beberapa derajat, untuk mengujimu tentang apa yang diberikan-Nya kepadamu. Sesungguhnya Tuhanmu Amat cepat siksaan-Nya dan Sesungguhnya Dia Maha Pengampun lagi Maha Penyayang(QS. Al-An'am [6]: 165)”.

c. Larangan membuat kerusakan di muka bumi

“Dan janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya dan Berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah Amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik.”(QS. Al-A'raf: 56)

d. Kerusakan yang terjadi di muka bumi oleh karena ulah tangan manusia

“Telah tampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan perbuatan manusia, supaya Allah merasakan kepada mereka sebagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang

benar). Katakanlah : Adakanlah perjalanan di muka bumi dan perhatikanlah bagaimana kesudahan orang-orang terdahulu. Kebanyakan dari mereka itu adalah orang-orang yang mempersekutukan (Allah).” (QS Ar Rum : 41-42)

e. Musibah yang menimpa manusia adalah akibat perbuatan manusia itu sendiri

“Dan apa saja musibah yang menimpa kamu Maka adalah disebabkan oleh perbuatan tanganmu sendiri, dan Allah memaafkan sebagian besar (dari kesalahan-kesalahanmu).” (QS. As-Syuura [42]: 30)

2. Pelestarian Lingkungan Dalam Hadis

Selaras dengan ayat-ayat di atas, Rasulullah SAW melalui hadis-hadis beliau juga telah menanamkan nilai-nilai pemeliharaan dan pelestarian lingkungan hidup ini, antara lain:

a. Penetapan Daerah Konservasi

أَنَّ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ حَمَى النَّقِيعَ ، وَأَنَّ عُمَرَ حَمَى السَّرْفَ وَالرَّبَذَةَ.

“Sesungguhnya Rasulullah telah menetapkan Naqi’ sebagai daerah konservasi, begitu pula Umar menetapkan Saraf dan Rabazah sebagai daerah konservasi”.

b. Anjuran Menanam Pohon dan Tanaman

قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: مَا مِنْ مُسْلِمٍ يَغْرِسُ عَرْسًا، أَوْ يَرْزُقُ زَّرْعًا فَيَأْكُلُ مِنْهُ طَيْرٌ،

إِنْسَانٌ، أَوْ بَهِيمَةٌ إِلَّا كَانَ لَهُ بِهِ صَدَقَةٌ.

Rasulullah saw bersabda: “Tidaklah seorang muslim menanam sebuah pohon atau sebuah tanaman, kemudian dimakan oleh burung, manusia, atau binatang, melainkan ia akan mendapat pahala sedekah”.

c. Larangan Melakukan Pencemaran

قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: اتَّقُوا الْمَلَاعِينَ الثَّلَاثَ الْبَرَّازَ فِي الْمَوَارِدِ وَقَارِعَةَ الطَّرِيقِ

وَالظِّلَّ

Rasulullah saw bersabda: “Takutilah tiga perkara yang menimbulkan laknat; buang air besar di saluran air (sumber air), di tengah jalan dan di tempat teduh.

3. Pelestarian Lingkungan Dalam Fikh

Sebagai disiplin ilmu yang mengatur perilaku manusia terhadap Tuhannya, cara hidup manusia terhadap dirinya sendiri, hubungan manusia terhadap sesama manusia, hubungan manusia terhadap lingkungan hidup di sekitarnya, fikih memberikan arahan dalam merumuskan tata kelola lingkungan hidup yang sesuai dengan hukum-hukum syara’.

Pemeliharaan lingkungan merupakan upaya untuk menciptakan kemaslahatan dan mencegah kemudharatan. Dengan demikian, segala perilaku yang mengarah kepada pengrusakan lingkungan hidup semakna dengan perbuatan mengancam jiwa, akal, harta, nasab, dan agama.

Dalam konteks pelestarian lingkungan ini, Yusuf Qardhawi bahkan menegaskan penerapan hukuman sanksi berupa kurungan (*At-Ta'zir*) bagi pelaku pengrusakan lingkungan hidup yang ditentukan oleh pemerintah (*Waliyyul amr*), seiring dengan hukum yang terkandung dalam hadis Rasulullah saw:

مَثَلُ الْقَائِمِ عَلَى حُدُودِ اللَّهِ وَالْوَاقِعِ فِيهَا كَمَثَلِ قَوْمٍ اسْتَهَمُوا عَلَى سَفِينَةٍ فَأَصَابَ بَعْضُهُمْ أَعْلَاهَا وَبَعْضُهُمْ أَسْفَلَهَا فَكَانَ الَّذِينَ فِي أَسْفَلِهَا إِذَا اسْتَقَوْا مِنَ الْمَاءِ مَرُّوا عَلَى مَنْ فَوْقَهُمْ فَقَالُوا لَوْ أَنَّا خَرَقْنَا فِي نَصِيبِنَا خَرْقًا وَلَمْ نُؤَدِّ مَنْ فَوْقَنَا فَإِنْ يَتْرُكُوهُمْ وَمَا أَرَادُوا هَلَكُوا جَمِيعًا وَإِنْ أَخَذُوا عَلَى أَيْدِيهِمْ نَجَّوْا وَنَجَّوْا جَمِيعًا.

“Perumpamaan orang-orang yang mengakkan hukum Allah dan orang yang melakukan pelanggaran, adalah laksana suatu kaum yang sedang menumpang sebuah kapal. Sebagian dari mereka menempati tempat yang di atas dan sebagian yang lain berada di bawah. Maka orang-orang yang bertempat di bawah, jika hendak mengambil air mereka harus melewati orang yang ada di atas mereka. Maka berinisiatif untuk membuat lobang pada bagian mereka, agar tidak akan mengganggu orang yang ada di atas. Jika kehendak mereka itu dibiarkan saja, pastilah akan binasa seluruh penumpang kapal, dan jika mereka dicegah maka merikapun selamat dan selamatlah pula orang-orang lain seluruhnya.

Hubungan manusia sebagai khalifah di muka bumi terhadap lingkungan hidupnya harus berdasarkan atas asas pemanfaatan yang benar dan menghindarkan kerusakan. Kesadaran akan tata kelola lingkungan hidup sebagaimana yang sudah digariskan oleh fikih Islam perlu ditanamkan kepada setiap pribadi muslim, dan menjadi tanggung jawab bersama, lebih-lebih pemerintah sebagai pemegang regulasi dalam rangka menjaga dan melestarikan lingkungan hidup dan mengantisipasi dampak kerusakan lingkungan.

Dengan demikian, ajaran Islam memandang bahwa manusia sebagai wakil (*khalifah*) Allah SWT di dunia tidak mungkin bersifat individualistik karena semua kekayaan yang ada di bumi adalah milik Allah SWT semata yang harus dijaga dan dilestarikan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang Terkait dengan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian

Sesuai prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Menurut Winarno beberapa aspek yang terkandung dalam pengertian kebijakan, yaitu:

- 1) Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu yang ingin dicapai adalah yang memihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*);
- 2) Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan dalam bentuk program dan proyek-proyek;
- 3) Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam dalam maupun luar pemerintahan. Perseorangan atau kelompok

dari dalam maupun luar pemerintahan dalam ilmu kebijakan public disebut sebagai aktor kebijakan;

- 4) Penyediaan input untuk melaksanakan strategi berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.⁷⁶

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah yang terkait dengan alih fungsi tanah dapat diuraikan sebagai berikut:⁷⁷

- 1) Bidang Pertanian

Dalam Bidang Pertanian pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan penyediaan infrastruktur dan seluruh pendukung kemandirian pangan pada berbagai sektor sesuai kewenangan Daerah kabupaten/kota.

- 2) Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Sub Bidang Penataan Ruang

Dalam Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Sub Bidang Penataan Ruang pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan Penyelenggaraan penataan ruang daerah kabupaten/kota.

- 3) Bidang Pertanahan

Dalam Bidang Pertanahan pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan:

- a) Pemberian Izin Lokasi dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota.
- b) Penyelesaian sengketa tanah garapan dalam Daerah kabupaten/kota.

⁷⁶ Sri Suwitri, op.cit, h. 6

⁷⁷ Periksa Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- c) Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh Pemerintah Daerah.
- d) Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee* dalam Daerah kabupaten/kota.
- e) Penetapan tanah ulayat yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota.
- f) Penyelesaian masalah tanah kosong dalam Daerah kabupaten/kota.
- g) Inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong dalam Daerah kabupaten/kota.
- h) Penerbitan izin membuka tanah.
- i) Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya dalam Daerah kabupaten/kota.

Sebagaimana diuraikan bahwa kebijakan (*policy*) pelaksanaannya mencakup peraturan-peraturan di dalamnya dan sangat berkaitan dengan proses politik.⁷⁸ Dengan demikian beberapa peraturan terkait dengan alih fungsi tanah pertanian yang diberlakukan merupakan kebijakan yang diambil sebagai implementasi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah.

Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian berpengaruh terhadap aspek ketahanan pangan, yaitu pada aspek kuantitas ketersediaan pangan,

⁷⁸ Irfan Islamy, 2004, *loc. cit.*, h.13.

aspek stabilitas ketersediaan pangan dan aspek aksesibilitas rumah tangga terhadap bahan pangan.⁷⁹

Beberapa faktor dapat memicu hilangnya peluang produksi, baik akibat penurunan luas panen atau akibat penurunan produktivitas usaha tani seperti serangan hama, penurunan harga pangan, kekeringan atau banjir dan alih fungsi tanah pertanian.⁸⁰ Pada serangan hama, penurunan harga pangan, kekeringan atau banjir, masalah pangan yang ditimbulkan dapat dikatakan bersifat temporer, artinya masalah pangan tersebut muncul manakala peristiwa tersebut terjadi, tetapi pada kasus alih fungsi tanah pertanian, masalah pangan yang ditimbulkan bersifat permanen, yaitu masalah pangan tersebut tetap akan terasa dalam jangka panjang meskipun alih fungsi tanah pertanian sudah tidak terjadi lagi.

Negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi seimbang baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal.⁸¹

⁷⁹ B Irawan, ” *Konversi Lahan sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*”, Majalah Forum Penelitian Agroekonomi. Volume 23 No.1, Juli 2005, h. 6

⁸⁰ *Ibid*, h. 7-8

⁸¹ Periksa Konsideran Menimbang huruf b pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Sesuai kewenangan yang dimiliki, kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang terkait dengan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian diuraikan di bawah ini.

1. Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang

Pasal 78 ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengamanatkan semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan. Memenuhi amanat tersebut di Kabupaten Batang telah ditetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 18 Tahun 2011 mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011 – 2031.

Penataan ruang wilayah Daerah bertujuan mewujudkan penataan ruang Daerah sebagai kawasan *agro industri* dan *agro forestry* yang seimbang dan lestari dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan.

Fungsi RTRW Kabupaten adalah sebagai:⁸²

- a. Acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD);
- b. Acuan dalam pemanfaatan ruang/pengembangan dalam wilayah Kabupaten;

⁸² A.M. Yunus Wahid, *op.cit.* h.,46 atau periksa Pasal 26 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

- c. Acuan untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan dalam wilayah Kabupaten;
- d. Acuan lokasi investasi dalam wilayah Kabupaten yang dilakukan pemerintahan, masyarakat, dan swasta;
- e. Pedoman untuk penyusunan rencana rinci tata ruang di wilayah Kabupaten;
- f. Dasar pengendalian pemanfaatan ruang dalam penataan/pembangunan wilayah Kabupaten yang meliputi penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi; dan
- g. Acuan administrasi pertanahan.

Dalam Pasal 3 Peraturan Daerah tentang RTRW di atas disebutkan kebijakan penataan ruang wilayah meliputi:

- a. pengembangan wilayah berbasis *agro industri*;
- b. pengembangan wilayah berbasis *agro forestry*;
- c. pengendalian dan peningkatan dalam pertanian pangan berkelanjutan;
- d. penataan pusat – pusat pertumbuhan ekonomi;
- e. pengembangan sistem jaringan prasarana mendukung konsep *agro industri*, *agro forestry*, dan pelayanan dasar masyarakat;
- f. pengelolaan sumber daya alam dan buatan berbasis kelestarian lingkungan hidup;

- g. pengembangan kawasan budidaya dengan memperhatikan aspek ekologis;
- h. pengembangan nilai – nilai sosial dan budaya;
- i. pengendalian kegiatan pada kawasan rawan bencana; dan
- j. peningkatan fungsi kawasan untuk pertahanan dan keamanan negara.

Pengaturan terkait alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian terdapat dalam Pasal 4 ayat (3) menyatakan bahwa kebijakan pengendalian dan peningkatan kawasan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan strategi meliputi:

- 1) mengoptimalkan kawasan pertanian lahan basah;
- 2) menekan alih fungsi luasan lahan sawah beririgasi;
- 3) menetapkan kawasan pertanian pangan berkelanjutan;
- 4) mengembangkan sawah baru pada kawasan potensial; dan
- 5) mengoptimalkan kawasan pertanian lahan kering.

Selain itu dalam Pasal 4 ayat (6) disebutkan kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan buatan yang berbasis kelestarian lingkungan hidup dilakukan dengan strategi antara lain mengendalikan alih fungsi lahan pada kawasan lindung.

Demikian halnya dalam Pasal 4 ayat (7) disebutkan kebijakan pengembangan kawasan budidaya dengan memperhatikan aspek ekologis dilakukan dengan strategi antara lain memantapkan kawasan budidaya pertanian sebagai ketahanan pangan berkelanjutan

Kemudian Pasal 33 ayat (3) menyatakan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang tersebar di wilayah Daerah dengan luas kurang lebih 58.414 (lima puluh delapan ribu empat ratus empat belas) hektar.

Istilah “Kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan” dalam Pasal 33 ayat (3) Peraturan Daerah ini membingungkan. Karena menurut Pasal 18 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan penetapan:

- a. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam dan di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
- c. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam dan di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Selanjutnya Pasal 19 menyatakan bahwa Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana tata ruang Kawasan Perdesaan di wilayah kabupaten dalam bentuk rencana tata ruang kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengacu pada Pasal 18 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 di atas, seharusnya Pasal 33 ayat (3) Perda No. 18 Tahun 2011 menggunakan istilah “Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan”.

Permasalahan kedua, Penetapan Kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2011

tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011 – 2031 hanya menetapkan luasan dalam bentuk angka. Sampai saat ini belum ada data lokasi dan peta yang menunjuk kawasan pertanian pangan dimaksud. Sehingga pemenuhan amanat Pasal 23 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tersebut baru secara formil namun belum memenuhi secara materiil, sehingga belum bisa menjadi acuan dalam menentukan peruntukan suatu lokasi tertentu.

Kemudian Pasal 20 yang menyatakan bahwa Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Pasal 21 bahwa Penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, belum terpenuhi karena belum ada penetapan rinci tata ruang dalam bentuk Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis atau Rencana Detail Tata Ruang yang di dalamnya mengatur pula penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

2. Visi dan Misi Pemerintah Kabupaten Batang

Visi dan Misi Pemerintah kabupaten Batang tercantum dalam Lampiran Bab V Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Batang.

Visi adalah rumusan keadaan masa depan yang ingin dicapai dengan mendasarkan pada situasi dan kondisi yang ada. Visi pembangunan jangka menengah Kabupaten Batang adalah: “Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih Menuju Masyarakat Batang yang Sejahtera”.

Penjelasan dari visi tersebut adalah:

1. Pemerintahan yang bersih mengandung maksud bahwa penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) ditandai pemerintahan yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), sumber aparatur yang berkualitas dan profesional, mengedepankan pelayanan publik yang optimal, adanya jaminan kebebasan berpendapat.
2. Masyarakat yang sejahtera mengandung maksud bahwa seluruh masyarakat Batang telah mampu memenuhi kebutuhan dasarnya meliputi pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan yang layak. Kondisi ini ditandai tingginya pendapatan per kapita penduduk, pemerataan pendidikan bagi masyarakat, tingginya derajat kesehatan masyarakat, menurunnya jumlah penduduk miskin, terciptanya iklim investasi, meningkatnya jumlah lapangan pekerjaan di berbagai sektor usaha, ketersediaan infrastruktur dasar dan terpeliharanya kelestarian lingkungan hidup.

Untuk mencapai visi tersebut disusun misi sebagai berikut:

1. Melanjutkan reformasi birokras untuk menciptakan pemerintahan yang bersih, bebas dari KKN, berdaya guna dan berhasil guna di semua bidang pemerintahan dalam rangka meningkatkan pelayanan publik.
2. Mewujudkan pembangunan infrastruktur sampai tingkat pedesaan.
3. Mewujudkan peningkatan produktivitas pertanian beserta pemasaran hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan petani.
4. Menciptakan iklim investasi yang baik dan meningkatkan lapangan kerja yang luas bagi masyarakat.
5. Mewujudkan pendidikan gratis di tingkat SD/MI, dan SMP/MTs serta pendidikan murah di tingkat SMA.
6. Mewujudkan pelayanan kesehatan gratis untuk semua jenis pelayanan di Puskesmas dan jenis pelayanan sampai kelas 3 di Rumah Sakit Umum Daerah.
7. Mewujudkan peningkatan perekonomian lokal dengan mendorong UMKM dan pasar tradisional.
8. Mewujudkan perlindungan terhadap kelestarian alam.
9. Menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan berpendapat.

Dalam Misi tersebut tidak terdapat misi dalam bidang penataan ruang dan penatagunaan tanah untuk pengendalian alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian. Namun misi ketiga yaitu mewujudkan peningkatan produktivitas pertanian beserta pemasaran hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan petani dan misi kedelapan yaitu

mewujudkan perlindungan terhadap kelestarian alam dilakukan antara lain dengan pengendalian alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian.

3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Batang.

Sesuai ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, disusun dan ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Batang.

Menurut Pasal 2 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Batang merupakan dokumen perencanaan pembangunan daerah sebagai landasan dan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pembangunan 5 (lima) tahun dan pelaksanaan lebih lanjut dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Dalam Lampiran Bab IV tentang Analisis Isu-Isu Strategis permasalahan di Bidang Penataan Ruang, sebagai berikut:

1. Belum sinergisnya rencana tata ruang dengan dokumen perencanaan pembangunan lainnya dan belum tersusunnya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) di masing-masing kecamatan.
2. Rendahnya kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan peruntukannya dan belum optimalnya upaya penegakan hukum terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang dalam upaya pengendalian pemanfaatan ruang.

Pernyataan tentang adanya kedua permasalahan dalam bidang penataan ruang menunjukkan adanya perhatian terhadap perencanaan tata ruang maupun dalam penegakan hukumnya. Dihubungkan dengan kebijakan terkait dengan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian berarti pengendalian alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian masih terkendala belum adanya pedoman dan dasar hukum dalam bentuk rencana tata ruang beserta rencana rincinya dan terkendala lemahnya penegakan hukumnya.

Sedangkan dalam bidang lingkungan hidup disebutkan permasalahan yang ada yaitu:

1. Meningkatnya kuantitas sampah domestik terutama sampah plastik, tidak sebanding dengan kapasitas daya tampung sarana pengelolaan dan pengolahan sampah.
2. Meningkatnya pencemaran air dan kerusakan lingkungan hidup terutama di wilayah perkotaan disebabkan aktifitas industri, pertambangan, transportasi dan rumah tangga (domestik).
3. Menurunnya kuantitas sumber daya air diakibatkan kerusakan daerah resapan/tangkapan air.
4. Masih tingginya luasan lahan kritis dan rendahnya peran serta masyarakat dalam upaya rehabilitasi dan pemulihan cadangan sumber daya alam.
5. Masih rendahnya akses masyarakat terhadap informasi sumber daya alam dan lingkungan hidup.

6. Meningkatnya bahan polutan yang berpotensi mencemari lingkungan akibat meningkatnya jumlah kendaraan bermotor dan aktivitas industri.
7. Meningkatnya pencemaran tanah akibat penggunaan bahan kimia pada kegiatan pertanian.
8. Meningkatnya intensitas pemanasan global.
9. Terbatasnya ruang terbuka hijau terutama di wilayah padat kendaraan bermotor dan padat pemukiman.
10. Belum dipahaminya pengelolaan lingkungan hidup oleh masyarakat dan instansi pemerintah.

Disebutkan adanya pencemaran air akibat aktifitas industri, pertambangan, transportasi dan rumah tangga (domestik) dan menurunnya kuantitas sumber daya air diakibatkan kerusakan daerah resapan/tangkapan air. Dihubungkan dengan kebijakan terkait dengan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian, munculnya dampak terhadap lingkungan hidup dimungkinkan akibat dari alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian yang tidak terkendali.

Dalam bidang pertanahan permasalahan yang ada yaitu:

1. Belum terwujudnya pembangunan sistem informasi pendaftaran tanah. Hal ini dikarenakan belum berfungsinya sistem informasi pendaftaran tanah sebagai basis data untuk pengambilan kebijakan pembangunan di bidang pertanahan

2. Belum terwujudnya penataan penguasaan tanah dan kepemilikan serta pemanfaatan tanah yang disebabkan oleh masih rendahnya pemahaman terhadap peraturan pertanahan, masih banyaknya bidang-bidang tanah tanah yang belum didaftarkan/disertifikatkan.
3. Masih dijumpai konflik-konflik sengketa tanah, pada tahun 2009 terjadi sengketa sebanyak 3 kasus konflik pertanahan.

Disebutkan permasalahan yang terkait alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian yaitu belum terwujudnya penataan penguasaan tanah dan kepemilikan serta pemanfaatan tanah. .

Dalam Lampiran Bab VII tentang Kebijakan Umum dan Program Pembangunan Daerah, dirumuskan sebagai berikut:

1. Bidang Penataan Ruang:
 - a. Program pengembangan kinerja pengelolaan persampahan.
 - b. Program perencanaan tata ruang.
 - c. Program pemanfaatan ruang.
 - d. Program pengendalian pemanfaatan ruang.
 - e. Program pengelolaan ruang terbuka hijau.
2. Bidang Pertanahan;
 - a. Program pembangunan sistem pendaftaran tanah.
 - b. Program penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.
 - c. Program penyelesaian konflik-konflik pertanahan.
3. Bidang Pertanian:

- a. Program peningkatan kesejahteraan petani.
- b. Program peningkatan pemasaran hasil produksi pertanian/perkebunan.
- c. Program peningkatan penerapan teknologi pertanian/perkebunan.
- d. Program pemberdayaan penyuluh pertanian.
- e. Program peningkatan produksi pertanian/perkebunan.
- f. Program pencegahan dan penanggulangan penyakit ternak.
- g. Program peningkatan produksi peternakan.
- h. Program peningkatan penerapan teknologi peternakan.
- i. Program peningkatan pemasaran hasil produksi peternakan
- j. Program pengembangan jaringan irigasi.
- k. Program pengembangan pertanian organik.
- l. Program peningkatan kapasitas kelembagaan petani.
- m. Program penyediaan sarana produksi pertanian.
- n. Program pencegahan dan penanggulangan hama dan penyakit tanaman pertanian/perkebunan.

Dalam Kebijakan Umum dan Program Pembangunan Daerah, dirumuskan kebijakan Bidang Penataan Ruang, di dalamnya terdapat Program terkait pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian yaitu Perencanaan Penataan Ruang dan Program Pengendalian Pemanfaatan Ruang. Sedangkan dalam Bidang Pertanahan terdapat Program penataan penguasaan, kepemilikan,

penggunaan dan pemanfaatan tanah. Sementara dalam Bidang Pertanian tidak ada program yang terkait langsung dengan pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian.

Program-program tersebut menurut peneliti merupakan pelaksanaan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang berbunyi:

Penetapan Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Tahunan baik nasional melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP), provinsi, maupun kabupaten/kota.

Dalam pelaksanaan program-program di atas dapat dikemukakan pelaksanaan program yang langsung terkait pengendalian alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian yaitu penyusunan Rencana Detail Tata Ruang yang pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum Bidang Tata Ruang. Dalam tahun anggaran 2020 dan 2021 sudah tersusun Rencana Detail Tata Ruang. Dan dalam tahun ini direncanakan penyusunan Rancangan RDTR.⁸³ Namun belum ada satu pun yang disahkan. Padahal dalam Rencana Detail Tata Ruang itulah penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditetapkan sehingga sangat vital dalam pencegahan beralih fungsinya tanah pertanian menjadi non pertanian

⁸³ Wawancara dengan Sdr. Firman, Staf Bidang Tata Ruang Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Batang.

4. Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian

a. Pengertian dan Ruang Lingkup Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian

Salah satu kebijakan yang dilakukan untuk memperlambat dan mengendalikan alih fungsi tanah pertanian ke tanah non pertanian adalah pemberlakuan izin alih fungsi tanah pertanian ke tanah non pertanian. Izin merupakan instrument pengaturan, pengawasan dan pengendalian.

Secara umum izin (*vergunning*) didefinisikan sebagai suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.⁸⁴

Selain itu ada beberapa definisi izin dari beberapa pakar. Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. E. Utrecht menyatakan bahwa bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja

⁸⁴ Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 167.

diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*). Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.⁸⁵

Alih fungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah berpindah fungsi.⁸⁶ Peraturan Bupati Batang tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang memberikan definisi alih fungsi sebagai berikut: “Alih fungsi adalah mengubah atau mengganti kegunaan peruntukan dari suatu fungsi atau kegunaan menjadi fungsi atau kegunaan lainnya”.⁸⁷

Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian terkandung dalam beberapa jenis izin, yaitu :

- 1) Izin Lokasi yaitu perizinan pemanfaatan ruang yang diberikan kepada perseorangan, perusahaan, atau badan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman

⁸⁵Adrian Sutedi, 2011, *op. cit.*, h. 170

⁸⁶ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*; edisi ketiga, Depdiknas, h. 30.

⁸⁷Pengertian Alih Fungsi dalam Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di kabupaten Batang.

modalnya.⁸⁸ Diberikan dengan ketentuan luasan tanah yang dimohon lebih dari 25 Ha untuk usaha pertanian atau lebih dari 1 Ha untuk usaha non pertanian.

- 2) Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah adalah izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada perorangan atau badan untuk kegiatan pemanfaatan ruang, dengan batasan luas sampai dengan 25 Ha untuk usaha pertanian sampai dengan 1 Ha untuk usaha non pertanian.⁸⁹
- 3) Izin Perubahan Status Penggunaan Tanah Alih fungsi adalah perizinan yang dalam pemanfaatan tanah pertanian ke non pertanian yang diberikan kepada perorangan atau badan untuk melakukan alih fungsi lahan.⁹⁰ Diberikan dengan luas tanah sampai dengan 5.000 m².

b. Pengaturan Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian

Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di

Kabupaten Batang diatur dalam beberapa peraturan yaitu :

⁸⁸ Pengertian Izin Lokasi dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang *Izin Lokasi*

⁸⁹ Ketentuan dalam Peraturan Bupati Batang Nomor 30 Tahun 2013 tentang Izin Pemanfaatan Ruang.

⁹⁰ Ketentuan dalam Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang Pasal 1 angka 20.

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2031;
- 2) Peraturan Bupati Batang tentang Izin Pemanfaatan Ruang; dan
- 3) Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang.

Pengaturan alih fungsi lahan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2031, terdapat dalam Pasal 52, yang berbunyi:

- (1) Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah digunakan sebagai acuan dalam pelaksanaan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah.
- (2) Arahan pengendalian pemanfaatan ruang Daerah meliputi:
 - a) ketentuan umum peraturan zonasi;
 - b) ketentuan perizinan;
 - c) pemberian insentif dan disinsentif; dan
 - d) arahan pengenaan sanksi.
- (3) Setiap kegiatan yang memanfaatkan ruang harus didasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan.

Ketentuan mengenai perizinan disebutkan dalam Pasal 68

sebagai berikut:

- (1) Perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (2) huruf b meliputi perizinan yang terkait dengan izin pemanfaatan ruang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang harus dimiliki sebelum pelaksanaan pemanfaatan ruang.
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a) izin prinsip;
 - b) izin lokasi;
 - c) izin penggunaan pemanfaatan tanah;
 - d) izin mendirikan bangunan; dan
 - e) izin lainnya.

Sedangkan pengaturan alih fungsi tanah dalam Peraturan Bupati Batang tentang Izin Pemanfaatan Ruang terdapat pada Pasal 2, yang berbunyi:

- 1) Setiap orang pribadi atau badan yang melakukan kegiatan pemanfaatan ruang dan pembangunan prasarana di wilayah Daerah wajib memiliki Izin Pemanfaatan Ruang.
- 2) Izin Pemanfaatan Ruang meliputi:
 - a) Izin Prinsip;
 - b) Izin Lokasi;
 - c) Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah;
 - d) IMB; dan/atau
 - e) Izin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun maksud pemberlakuan Izin Pemanfaatan Ruang disebutkan dalam Pasal 3:

- 1) Izin Pemanfaatan Ruang diberikan untuk :
 - a) menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, peraturan zonasi, dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang;
 - b) mencegah dampak negatif pemanfaatan ruang; dan
 - c) melindungi kepentingan umum dan masyarakat luas.
- 2) Izin Pemanfaatan Ruang diberikan kepada calon pengguna ruang yang akan melakukan kegiatan pemanfaatan ruang pada suatu kawasan/zona berdasarkan RTRW dan/atau rencana rincinya.

Kriteria tanah pertanian yang boleh dialihfungsikan menjadi non pertanian diatur dalam Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang. Kriteria tercantum dalam Pasal 5 yang berbunyi:

- (1) Tanah Pertanian dapat dialihfungsikan menjadi non pertanian dengan syarat:
 - a) hanya dapat ditanami 1 satu) kali padi setahun;
 - b) tidak tersedia air irigasi yang cukup;

- c) produktifitas 65% (enam puluh lima prosen) atau kurang dari produktifitas di Daerah; dan
 - d) sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau rencana rincinya.
- (2) ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan apabila: Pemerintah membutuhkan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; atau lokasi tanah berbatasan langsung dengan Jalan Nasional, Jalan Provinsi, Jalan Kabupaten atau jalan utama desa dalam radius 200 meter dari bahu jalan dan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau rencana rincinya.

Ketentuan di atas dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum, akibat belum ditetapkannya RDTR sebagai induk dari penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dengan pengaturan persyaratan lahan yang diperbolehkan untuk dialihfungsikan diharapkan dapat mencegah alih fungsi yang tidak terkendali dan serampangan.

Izin Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang baik dalam bentuk Izin Lokasi, Izin Penggunaan Pemanfaatan tanah maupun Izin Perubahan Ststus Penggunaan Tanah ditandatangani oleh Bupati. Hal ini sesuai Pasal 2 ayat (3) Peraturan Bupati Batang tentang Izin Pemanfaatan Ruang dan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang. Namun dimungkinkan untuk didelegasikan kepada Kepala SKPD yang membidangi perizinan sebagaimana ditentukan pada ayat berikutnya dalam pasal yang sama.

Tata cara pengajuan permohonan dan penerbitan izin diatur dalam Pasal 13 Peraturan Bupati Batang tentang Izin Pemanfaatan Ruang dan Pasal 7 Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang, sebagai berikut :

- (1) pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada Bupati melalui Kepala SKPD yang membidangi perizinan dengan dilengkapi persyaratan yang ditentukan.
- (2) Kepala SKPD yang membidangi perizinan meneliti kelengkapan persyaratan yang diajukan pemohon sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Untuk melakukan penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala SKPD yang membidangi perizinan membentuk Tim Teknis Perizinan yang bertugas melakukan verifikasi, pengkajian kelayakan dan kepatutan persyaratan serta melakukan pemeriksaan lapangan apabila diperlukan.
- (4) Hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dituangkan dalam Berita Acara Hasil Penelitian yang ditandatangani oleh Tim Teknis Perizinan dan disampaikan kepada Kepala SKPD yang membidangi perizinan.
- (5) Berdasarkan Berita Acara Hasil Penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) Kepala SKPD yang membidangi perizinan menerbitkan rekomendasi yang selanjutnya

disampaikan kepada Bupati atau pejabat yang ditunjuk sebagai dasar pertimbangan dalam menetapkan persetujuan atau penolakan permohonan IPSPT.

- (6) Dalam hal permohonan IPSPT disetujui, maka Bupati atau pejabat yang ditunjuk menerbitkan surat persetujuan IPSPT.
- (7) Dalam hal permohonan IPSPT ditolak, maka Bupati atau pejabat yang ditunjuk menerbitkan surat penolakan dengan disertai alasan-alasan.

Persyaratan permohonan Izin Lokasi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 13 ayat (1) Peraturan Bupati Batang Nomor 30 Tahun 2013 tentang Izin Pemanfaatan Ruang, sebagai berikut:

- (1) identitas pemohon;
- (2) Izin Prinsip;
- (3) Rekomendasi Perizinan Pemanfaatan Ruang dari BKPRD;
- (4) pertimbangan teknis pertanahan dari Kantor Pertanahan;
- (5) foto kopi akte pendirian perusahaan dan perubahan;
- (6) foto kopi Tanda Daftar Perusahaan (TDP);
- (7) foto kopi Surat Izin Usaha perusahaan (SIUP);
- (8) foto kopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
- (9) Peta lokasi penggunaan lahan berdasarkan RTRW;
- (10) pernyataan tertulis mengenai kesanggupan yang bersangkutan untuk mengelola tanah;

(11) pernyataan tertulis mengenai jumlah keseluruhan luas tanah dalam 1 (satu) provinsi yang sudah dikuasai oleh pemohon dan/atau perusahaan lain yang merupakan satu group dengannya.

Persyaratan permohonan Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 17 ayat (1) Peraturan Bupati Batang Nomor 30 Tahun 2013 tentang Izin Pemanfaatan Ruang, sebagai berikut:

- (1) foto kopi Kartu Tanda Penduduk;
- (2) foto kopi tanda bukti kepemilikan tanah;
- (3) foto kopi pelunasan PBB tahun terakhir;
- (4) foto kopi izin prinsip (*apabila diperlukan*);
- (5) foto kopi Surat Persetujuan Penanaman Modal (*apabila diperlukan*);
- (6) foto kopi Pertimbangan Teknis Pertanahan;
- (7) foto kopi rekomendasi pemanfaatan ruang dari BKPRD;
- (8) foto kopi peta lokasi penggunaan lahan berdasarkan RTRW;
- (9) foto kopi Akta Pendirian Badan Usaha;
- (10) foto kopi Kartu Nomor Pokok Wajib Pajak;
- (11) uraian rencana kegiatan;

Persyaratan permohonan Izin Perubahan Status Penggunaan Tanah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan

Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang, sebagai berikut:

- (1) foto kopi Kartu Tanda Penduduk;
- (2) foto kopi tanda bukti kepemilikan tanah;
- (3) foto kopi pelunasan PBB tahun terakhir;
- (4) foto kopi persetujuan prinsip (apabila diperlukan);
- (5) foto kopi Surat Persetujuan Penanaman Modal, jika diperlukan;
- (6) pertimbangan teknis pertanahan;
- (7) rekomendasi pemanfaatan ruang dari BKPRD jika diperlukan;
- (8) foto kopi peta lokasi penggunaan lahan berdasarkan RTRW;
- (9) foto kopi Akta Pendirian Badan Usaha beserta pengesahannya;
- (10) foto kopi Kartu Nomor Pokok Wajib Pajak; dan
- (11) uraian rencana kegiatan.

c. Pelaksanaan Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian

Menurut ketentuan Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota maka penatagunaan tanah termasuk alih fungsinya merupakan kewenangan

pemerintah daerah.⁹¹ Berdasarkan ketentuan ini maka pemberian Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian sebagai bagian dari kebijakan penatagunaan tanah merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Di Kabupaten Batang Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non pertanian ditandatangani oleh Bupati, adapun proses perizinan dilakukan oleh Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan (BPMPP) Kabupaten Batang.

Untuk melaksanakan proses pelayanan izin alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian, Kepala Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan (BPMPP) Kabupaten Batang membujuk Tim Teknis yang keanggotaannya terdiri dari:

- 1) Kepala Bidang Perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan sebagai Ketua;
- 2) Kepala Sub Bidang Pelayanan Perizinan Non Usaha Bidang Perizinan pada Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan sebagai Sekretaris merangkap anggota;
- 3) Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan pada Kantor Pertanahan sebagai anggota;
- 4) Kepala Bidang/Seksi Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah pada Badan Perencana Pembangunan Daerah sebagai anggota;

⁹¹ Ketentuan dalam Keppres Nomor 34 Tahun 2003 Pasal 2 Ayat (2) huruf idan Ketentuan dalam PP No. 38 Tahun 2007 Pasal 7 ayat (2) huruf r beserta Lampiran huruf E.

- 5) Kepala Bidang/Seksi Tata Ruang pada Dinas Pekerjaan Umum sebagai anggota;
- 6) Kepala Bidang/Seksi Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura pada Dinas Pertanian, Perkebunan, Peternakan dan Perikanan sebagai anggota;
- 7) Kepala Bidang/Seksi Pengendalian Dampak Lingkungan pada Badan Lingkungan Hidup sebagai anggota; dan
- 8) Kepala Sub Bagian Perundang-undangan pada bagian Hukum Sekretariat Daerah sebagai anggota.

Tim Teknis tersebut mempunyai tugas:

- 1) melakukan verifikasi dan kajian terhadap kelayakan dan kepatutan persyaratan permohonan Izin Alih Fungsi Lahan berdasar peraturan perundang-undangan;
- 2) melakukan pemeriksaan lapangan atas lahan yang dimohonkan Izin apabila diperlukan; dan
- 3) memberikan pertimbangan tentang diterima atau tidaknya sebuah permohonan berdasarkan kajian dan/atau pemeriksaan lapangan, yang dituangkan dalam Berita Acara Pemeriksaan.

Di Kabupaten Batang proses penerbitan Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non pertanian sebagai berikut:

- 1) Pemohon menyerahkan permohonan kepada petugas pendaftaran di loket pelayanan Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan (BPMPP) Kabupaten Batang.

- 2) Petugas memeriksa berkas permohonan, berkas yang lengkap didaftar dalam buku agenda pendaftaran dan kepada pemohon diberikan tanda terima permohonan, sedangkan apabila bila berkas belum lengkap maka dikembalikan kepada pemohon untuk dilengkapi.
- 3) Petugas pendaftaran berkas kepada Kasubbid Pelayanan Perizinan Non Usaha.
- 4) Kasubbid Pelayanan Perizinan Non Usaha memerintahkan staf .. untuk menjadwalkan rapat koordinasi dan pemeriksaan lapangan.
- 5) Staf .. membuat undangan dan mengirimkan undangan untuk Tim Teknis.
- 6) Tim Teknis melakukan rapat dan pemeriksaan lapangan meliputi letak lokasi, kondisi lokasi, situasi sekitar lokasi, dan kesesuaian rencana penggunaan tanah dengan arahan fungsi kawasan berdasarkan Rencanan Tata Ruang Wilayah kemujdian menuangkan hasil rapat dan pemeriksaan lapangan dalam bentuk Berita Acara.
- 7) Berdasarkan Berita Acara dari Tim Teknis, Kasubbid Pelayanan Perizinan Non Usaha membuat konsep Rekomendasi Kepala BPMPP tentang persetujuan permohonan atau penolakan permohonan.

- 8) Setelah rekomendasi ditandatangani Kepala BPMPP, Kasubbid Pelayanan Perizinan Non Usaha membuat konsep Keputusan Bupati tentang Pemberian Izin dalam hal rekomendasi berisi persetujuan permohonan atau membuat konsep Surat Penolakan Permohonan dalam hal rekomendasi berisi penolakan.
- 9) Konsep Keputusan Bupati tentang Pemberian Izin atau konsep Surat Penolakan Permohonan yang telah diparaf Kepala BPMPP diajukan kepada Bupati untuk ditandatangani.
- 10) Keputusan Bupati tentang Pemberian Izin atau konsep Surat Penolakan Permohonan yang telah ditandatangani Bupati diambil oleh staf Tata Usaha kemudian dicatat dalam agenda dan diserahkan kepada petugas loket pelayanan.
- 11) Pemohon mengambil Keputusan Bupati tentang Pemberian Izin atau konsep Surat Penolakan Permohonan di loket pelayanan.

Kriteria tanah pertanian yang boleh dialihfungsikan menjadi non pertanian diatur dalam Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang. Kriteria tercantum dalam Pasal 5 yang berbunyi:

- (1) Tanah Pertanian dapat dialihfungsikan menjadi non pertanian dengan syarat:
 - a) hanya dapat ditanami 1 (satu) kali padi setahun;
 - b) tidak tersedia air irigasi yang cukup;
 - c) produktifitas 65% (enam puluh lima prosen) atau kurang dari produktifitas di Daerah; dan

- d) sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau rencana rincinya.
- (2) ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan apabila:
- a) Pemerintah membutuhkan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; atau
 - b) lokasi tanah berbatasan langsung dengan Jalan Nasional, Jalan Provinsi, Jalan Kabupaten atau jalan utama desa dalam radius 200 meter dari bahu jalan dan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah atau rencana rincinya.

Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang merupakan pedoman bagi Tim Teknis dalam memutuskan disetujui atau tidaknya permohonan Izin Alih Tanah Pertanian ke Non Pertanian. Hal ini dikarenakan belum adanya Rencana Detail Tata Ruang yang di dalamnya menetapkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sehingga Tim berpendapat belum bisa memberlakukan ketentuan Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan yang menyatakan bahwa Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Tanaman Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.

Sekilas kriteria sebagaimana tersebut dalam Pasal 5 ayat (1) di atas akan dapat mencegah alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian terhadap tanah pertanian produktif. Namun pengecualian pada ayat (2) menjadikan persyaratan pada ayat (1) tidak ada artinya.

Berdasarkan ketentuan pada ayat (2) tersebut maka pertimbangan utama Tim Teknis adalah kesesuaian lokasi yang dimohon dengan arahan fungsi kawasan menurut RTRW dan adanya akses jalan di lokasi yang dimohon. Akibatnya hampir semua permohonan alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian disetujui. Dengan demikian salah satu tujuan ditetapkannya Peraturan Bupati tersebut yaitu untuk melindungi kawasan pertanian tidak tercapai.

B. Kendala Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang Terkait Dengan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian dan Solusinya

Dalam proses implementasi suatu kebijakan tentunya akan ditemui beberapa faktor yang menjadi penghambat. Terkait kebijakan dalam alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Batang hambatan yang ada terdiri dari 3 (tiga) hal, meliputi: pertama, peraturan; kedua, implementasi dan koordinasi; dan ketiga, penegakan hukumnya.

1. Peraturan

Menurut L. Nasution, pada skala nasional setidaknya terdapat tiga kendala yang mendasar yang menjadi alasan peraturan pengendalian alih fungsi tanah pertanian sulit dilaksanakan, yaitu: **Kebijakan yang kontradiktif**. Penyebab dari kebijakan yang kontradiktif terjadi karena di satu pihak pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi, tetapi di sisi lain kebijakan pertumbuhan industri/manufaktur dan sektor pertanian

yang lain justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan-lahan pertanian. **Cakupan kebijakan yang terbatas.** Peraturan – peraturan tersebut di atas baru dikenakan terhadap perusahaan – perusahaan/badan hukum yang akan menggunakan tanah dan/atau akan merubah tanah pertanian ke non pertanian. Sedangkan perubahan tanah pertanian ke non pertanian yang dilakukan oleh perorangan/individual belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut. **Kendala konsistensi perencanaan.** Terjadinya inkonsistensi perencanaan dikarena adanya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang dilanjutkan dengan upaya pemberian ijin lokasi adalah yang merupakan instrument utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya konversi / alih fungsi tanah pertanian beririgrasi teknis. Karena dalam kenyataannya justru banyak RTRW yang justru merencanakan untuk melakukan konversi atau peralihan fungsi lahan / tanah pertanian/sawah beririgrasi teknis menjadi non pertanian.⁹²

Kondisi di Kabupaten Batang, sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa Kabupaten Batang telah memiliki Rencana Tata Ruang Wilayah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2031. Rencana Tata Ruang Wilayah menetapkan kawasan-kawasan dalam bentuk Peta Pola Ruang. Masalahnya adalah Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2011 disusun secara kurang seksama sehingga

⁹² Suhadi dan Rofi Wahanisa, 2011. *Tinjauan Yuridis Normatif Berbagai Peraturan tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian di Indonesia*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, h. 76.

ada kawasan sawah produktif masuk dalam kawasan non pertanian. Dilema bagi Tim Teknis ketika tanah yang dimohonkan Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian merupakan sawah produktif namun menurut Peta Pola Ruang masuk kawasan non pertanian.

Permasalahan kedua, Penetapan Kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2011 tersebut hanya menetapkan luasan dalam bentuk angka. Sampai saat ini belum ada data lokasi dan peta yang menunjuk kawasan pertanian pangan dimaksud. Sehingga pemenuhan amanat Pasal 23 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tersebut baru secara formil namun belum memenuhi secara materiil, sehingga belum bisa menjadi acuan dalam menentukan peruntukan suatu lokasi tertentu.

Kemudian terkait dengan ketentuan dalam Pasal 20 yang menyatakan bahwa Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Pasal 21 bahwa Penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, belum terpenuhi. Karena hingga saat ini belum ada penetapan rencana rinci tata ruang dalam bentuk Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis atau Rencana Detail Tata Ruang yang di

dalamnya mengatur pula penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sebagai pedoman pelaksanaan pemberian Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian diterbitkan Peraturan Bupati Batang Nomor 3A Tahun 2014 tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di Kabupaten Batang. Dalam Pasal 5 ayat (1) peraturan bupati ini ditentukan persyaratan tanah pertanian yang bisa dialihfungsikan. Dengan persyaratan yang ditetapkan dalam Peraturan Bupati ini dimaksudkan agar alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian benar-benar dilakukan secara selektif. Namun persyaratan ini diabaikan ketika lokasi yang dimohon terletak di tepi jalan dan ternyata masuk kawasan non pertanian. Masalah lain adalah bahwa Peraturan Bupati hanya bisa mengatur sanksi administrasi. Ketika sanksi administrasi tidak dilaksanakan apa sanksinya? Apakah ada aturan lain lain yang bisa memaksa? Ataukah bisa dipidanakan? Sanksi yang mungkin diberikan adalah tidak diberikan izin usaha kepada yang bersangkutan.

2. Implementasi dan Koordinasi

Implementasi pada prinsipnya merupakan tahap dalam merealisasikan tujuan dari sebuah kebijakan. Dalam arti luas Solichin mendefinisikan Implementasi kebijakan sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama di antara beragam pemangku kepentingan (*stakeholder*), aktor,

organisasi (publik atau privat), prosedur, teknik secara sinergitas yang digerakkan untuk bekerjasama guna menerapkan ke arah tertentu yang dikehendaki.⁹³

Di Kabupaten Batang pelaksanaan kebijakan terkait dengan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian terdapat kendala dalam segi impementasinya, yaitu:

- a. *Pertama*, yang bersifat fundamental yaitu bahwa petani sebagai pemilik lahan dan masyarakat pada umumnya belum banyak diberikan pemahaman pentingnya upaya pengendalian alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian.
- b. *Kedua*, belum terbangunnya komitmen, perbaikan sistem koordinasi, serta pengembangan kompetensi lembaga-lembaga formal dalam menangani alih fungsi lahan pertanian. Hal ini akibat perbedaan orientasi masing-masing instansi. Di satu pihak berkepentingan melindungi lahan pertanian pangan, sementara di pihak yang lain berkepentingan mengembangkan komoditas lain.
- c. *Ketiga*, kondisi social ekonomi masyarakat. Banyak kasus tanah pertanian dialihfungsikan ke non pertanian untuk rumah tempat tinggal oleh pemiliknya karena memang hanya itu tanah yang

⁹³ Linda Cristi Carolina dkk, ...*Implementasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Perumahan (Studi pada Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Sidoarjo)* Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 2, No. 2, h. 25, dikutip dari Wahab, Solichin Abdul., 2012. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta, Bumi Aksara, h. 133..

dimilikinya dan di tanah itulah dia berkehendak membangun rumah tempat tinggal. Hal seperti ini sangat sulit dicegah.

3. Penegakan hukum

Sebagaimana diuraikan bahwa kebijakan (*policy*) pelaksanaannya mencakup peraturan-peraturan di dalamnya dan sangat berkaitan dengan proses politik.⁹⁴ Dengan demikian beberapa peraturan terkait dengan alih fungsi tanah pertanian yang diberlakukan merupakan kebijakan yang diambil sebagai implementasi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah.

Menurut Harold D Laswell, kebijakan publik diuraikan dalam beberapa tahapan-tahapan, yaitu agenda setting, formulasi, implementasi, evaluasi, reformulasi dan terminasi.⁹⁵ Salah satu wujud implementasi kebijakan adalah penegakan kebijakan itu sendiri. Ketika penegakan kebijakan (peraturan) tidak dilakukan maka tujuan dibuatnya kebijakan tidak akan tercapai. Terkait dengan alih fungsi tanah pertanian, tidak adanya penegakan kebijakan berdampak terjadinya alih fungsi tanpa izin. yang bila fenomena ini tidak diminimalisasi maka bukan tidak mungkin alih fungsi akan yang tidak sesuai kebijakan yang telah ditetapkan..

Dalam ketiga peraturan yang menjadi dasar operasional Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian sebagai salah satu bentuk

⁹⁴ Irfan Islamy, 2004, *loc. cit.*, h.13.

⁹⁵ Agus irwan, Prastowo, 2012, *Implementasi Kebijakan Publik, (Konsep dan Aplikasinya di Indoneaia)*, Gava Media, Yogyakarta.h.17.

pengendalian alih fungsi tanah pertanian juga mengatur sanksi bagi para pelanggar/pihak yang melakukan alih fungsi tanpa Izin. Dari pengamatan di lapangan terdapat beberapa kegiatan alih fungsi tanah dilakukan tanpa izin. Namun selama pemberlakuan peraturan – peraturan tersebut belum ada tindakan penegakan sanksi.

Hal ini bisa terjadi akibat kekuatan hukum peraturan yang ada tidak mendukung status hukum sesuai dengan porsinya. Ketika belum ada Peraturan Daerah yang menetapkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, maka pengaturan dilakukan dalam bentuk Peraturan Bupati. Sedangkan Peraturan Bupati hanya bisa mengatur sanksi administrasi, ketika sanksi administrasi tidak dilaksanakan apa sanksinya? Apakah ada aturan lain lain yang bisa memaksa? Apakah bisa dipidanakan? Sanksi yang mungkin diberikan adalah tidak diberikan izin usaha kepada yang bersangkutan.

4. Solusi

Untuk mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan kebijakan terkait alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian, solusi yang sudah dilakukan adalah:

- a. Mengaktifkan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) untuk membahas dan mencari penyelesaian terhadap permasalahan dalam penataan ruang dan penatagunaan tanah.

- b. Melakukan kajian-kajian untuk merevisi RTRW, penyusunan Draft RDTR untuk kota-kota kecamatan serta melakukan persiapan pendataan untuk penyusunan LP2B.
- c. Melakukan penyebaran informasi tentang penataan ruang kepada masyarakat melalui media luar ruang, media penyiaran maupun melalui forum-forum rapat dan penyuluhan.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Batang terkait dengan Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian:

- a. Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2031, yang mencakup pula penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Namun penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan ini hanya dalam bentuk angka dan belum ada penunjukan lokasi dengan rencana rinci tata ruang dan atau Rencana Detail Tata Ruang, sehingga materiil belum bisa memenuhi amanat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- b. Visi dan Misi Pemerintah Kabupaten Batang.

Visi “Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih Menuju Masyarakat Batang yang Sejahtera”.

Dengan penjelasan dari visi tersebut adalah: Masyarakat yang sejahtera mengandung maksud bahwa seluruh seluruh masyarakat Batang telah mampu memenuhi kebutuhan dasarnya meliputi pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan yang layak.

Meskipun secara tersurat tidak ada misi perlindungan lahan pertanian pangan namun pemenuhan kebutuhan pokok khususnya pangan tergantung pada ketersediaan lahan pertanian pangan.

- c. Penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Batang, dalam bidang Penataan Ruang ditetapkan Program Perencanaan Tata Ruang dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang, sedangkan dalam Bidang Pertanahan ditetapkan Program penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah
 - d. Pemberlakuan Izin Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian sebagai instrument pengendalian alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian..
2. Kendala dalam pelaksanaan kebijakan terkait alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian adalah:
- a. Peraturan yang telah dibuat belum sepenuhnya memadai. Amanat undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 untuk melakukan perlindungan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan menetapkan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Cadangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Rencana Detail Tata Ruang belum terpenuhi. Akibatnya belum ada dasar hukum untuk melarang dilakukannya alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian di suatu lokasi.

- b. Implementasi peraturan kebijakan ini dirasakan kurang efektif karena kurangnya pemahaman masyarakat dan tidak didukung oleh komitmen yang sama antar instansi dan pemangku kepentingan yang lain serta kondisi sosial ekonomi petani pemilik lahan.
 - c. Penegakan hukum lemah diakibatkan oleh derajat peraturan yang dibuat.
3. Solusi yang dilakukan:
- a. Mengaktifkan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) untuk membahas dan mencari penyelesaian terhadap permasalahan dalam penataan ruang dan penatagunaan tanah.
 - b. Melakukan kajian-kajian untuk merevisi RTRW, penyusunan Draft RDTR untuk kota-kota kecamatan serta melakukan persiapan pendataan untuk penyusunan LP2B.
 - c. Melakukan penyebaran informasi tentang penataan ruang kepada masyarakat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis ingin memberikan saran kepada Pemerintah Kabupaten Batang beserta para pemangku kepentingan dan seluruh masyarakat Kabupaten Batang, sebagai berikut:

1. Perlu dibuat instrumen hukum berupa Peraturan Daerah (Perda) yang melindungi lahan pertanian tanaman pangan petani sebagai aturan hukum yang sah dan mengikat agar lahan pertanian tanaman pangan tidak dialihfungsikan pada penggunaan lain. Tentu saja Perda yang akan

dibuat harus dapat menguntungkan semua pihak terkait dan karenanya perlu melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Perda ini merupakan turunan peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yaitu penetapan RTRW dan rencana rincinya (RDTR) yang di dalamnya memuat penetapan perlindungan LPPB.

2. Perlu dilakukan upaya penyadaran masyarakat akan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pelestarian lingkungan hidup untuk menjamin ketersediaan lahan pertanian dan ketahanan pangan serta kesinambungan kehidupan.
3. Perlunya dibangun komitmen yang sama di antara instansi dan para pemangku kepentingan terkait pelaksanaan kebijakan terkait alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian untuk melindungi lahan pertanian pangan.
4. Perlu dipertimbangkan upaya pengendalian alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian dengan instrumen ekonomi seperti melalui mekanisme kompensasi, kebijakan penerapan pajak progresif dan bank tanah.
5. Agar dilakukan penegakan hukum dan penertiban terhadap pelanggaran-pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan khususnya di bidang penataan ruang dan lingkungan hidup, baik pelanggaran yang bersifat substantif maupun non substantif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku :

- Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- A.M. Donner, 1987, *Nederlands Bestuursrecht*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alpen aanden Rijn
- A.M. Yunus Wahid, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta
- Achmad Ali, dan Wiwie Heryani, 2012, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Adrian Sutedi, 2011, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Graika, Jakarta.
- Agus Irwan, Prastowo, 2012, *Implementasi Kebijakan Publik, (Konsep dan Aplikasinya di Indoneaia)*, Gava Media, Yogyakarta
- Bambang Sunggono, 1997, *Metodologi Penelitian Hukum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta.
- Bappeda Kabupaten Batang dan BPS Kabupaten Batang, 2014, *Batang Dalam Angka 2013*.
- Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Dasril Rajab, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Didik Sukriono, 2013, *Hukum, Konstitusi, dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang.
- Dorodjatun Kuntjara Jakti, 1981, *The Political Economy of Development, The Case of Indonesia under The Nem Order Government*, Barkeley University, California
- Dwiyanto Indiahono, 2009, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*, Gava Media, Yogyakarta.
- E. Utrecht, 1988, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya
- Eko Budihardjo, 1997, *Lingkungan Binaan dan Tata Ruang Kota*. Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Husni Thamrin, 2013, *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Sleman.
- Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria "Perspektif Hukum"*, Rajawali Press, Jakarta.

- Irfan Islamy, 2004, *Materi Pokok Kebijakan Publik*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Terbuka, Jakarta
- Johara T. Jayadinata, 1999, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan & Wilayah*, ITB, Bandung.
- Koesnadi Hardjosoemantri, 1999, *Hukum Tata Lingkungan*, Ed.8 Cet. 20, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES Indonesia, Jakarta.
- P.J.P. Tak, 1991, *Rechtsworming in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Parlindungan A. P, 1990, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- Philipus M. Hadjon, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ridwan, 2009, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta
- Roni Hanitijo Soemitro, 1998, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Galia, Jakarta
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Siti Zumrokhatus dan Darda Syahrizal, ..., *Undang-Undang Agraria dan Aplikasinya*, Dunia Cerdas, Jakarta.
- Sudargo Gautama, dan T. Soetijarto, Ellyda, 1997, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria 1960*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Manuji, 1985, *Penelitian Hukum normative Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta.
- Sri Suwitri, 2009, *Konsep Dasar Kebijakan Publik*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- S.W. Sumardjono, Maria, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.
- Willy D.S. Voll, 2013, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Zainuddin Ali, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- , 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Kompas, Jakarta

B. Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerinah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

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

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra 9/ 1/ 12 tentang Pengertian Tanah Pertanian

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Meperoleh Ijin Lokasi Dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam rangka Penanaman Modal

Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang *Ijin Lokasi*

Peraturan Menteri Agraria / Kapala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan

Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 3 Tahun 2008 tentang *Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Batang*

Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Batang.

Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Batang

Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2011-2031

Peraturan Bupati Batang Nomor 30 Tahun 2013 tentang Izin Pemanfaatan Ruang

Peraturan Bupati Batang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian di kabupaten Batang

C. Jurnal dan Makalah:

Achmad Chulaemi, Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Tertentu Dalam Rangka Pembangunan, (Semarang : Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 1 FH UNDIP, 1992).

Bambang Irawan, "***Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatan, dan Faktor Determinan***", Majalah Forum Penelitian Agroekonomi. Volume 23 No.1, Juli 2005.

....., ***Konversi Lahan Sawah di Jawa dan Dampaknya terhadap Produksi Padi. Ekonomi Padi dan Beras Indonesia*** : 295-325. Badan Litbang Pertanian.

Dharoko, Atyanto, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Fakultas Teknik UGM Yogyakarta, tanggal 10 Maret 2008.

Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, Juni 2007 ***Strategi Pengendalian alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat***, dalam Jurnal analisa Kebijakan Pertanian Volume 5 No.2, hal 167-182.

Nasoetion, Lutfi Ibrahim, 2003. ***Konversi Lahan Pertanian : Aspek Hukum & Implementasinya*** dalam Kurnia dkk. (eds). Makalah Seminar Nasional "***Multifungsi Lahan Sawah dan Konversi Lahan Pertanian***", Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.

Rahayu Fery Anitasari, 2008. ***Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan di Kota Semarang***. Tesis Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

Wa Ode Yesni, 2014. ***Kebijakan Dalam Penataan Perumahan dan Kawasan Permukiman Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 di***

Kota Kendari. Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Suhadi dan Rofi Wahanisa, 2011. *Tinjauan Yuridis Normatif Berbagai Peraturan tentang Alih Fungsi Tanah Pertanian di Indonesia.* Jurnal Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.

Iswan Kaputra, 2013, *Alih fungsi Lahan, Pembangunan Pertanian dan Kedaulatan Pangan,* Jurnal Strukturisasi Vol.1, No.1.

D. Lain - lain

Mohammad Adlani, 2011, Makalah Islam dan Lingkungan Hidup. *Diunduh tanggal 2 Maret 2015.*

Data diambil dari WWW.penataanruang.pu.go.id , tanggal 22 Maret 2008

Data diambil dari: www.merdeka.com/politik/nasional/mamur-lahan-pertanian-perlu-perlindungan-hukum.html, diakses pada tanggal 13 September 2014 pukul 21.10

M. Marwan dan Jimmy P., 2009 , *Kamus Hukum,* Reality Publisher, Surabaya

