

## **Lex Et Lustitia**

<https://ejournal.umsj.ac.id/index.php/lel/index>

Vol. 1 No. 2 Desember, 2024, Hal. 80-85

---

# **KAJIAN YURIDIS ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI PERUMAHAN**

**<sup>1</sup> Mustajib, <sup>2</sup> Cora Elly Novianti, <sup>3</sup> Encik Lukmanul Hakim**

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Moch. Sroedji Jember  
Email. [mustajib@umsj.ac.id](mailto:mustajib@umsj.ac.id)

<sup>2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Moch. Sroedji Jember  
Email. [cora\\_ayu@yahoo.co.id](mailto:cora_ayu@yahoo.co.id)

<sup>3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Moch. Sroedji Jember  
Email. [enciklukman631966@gmail.com](mailto:enciklukman631966@gmail.com)

### **Abstract**

*The Preamble of the 1945 Constitution of Indonesia's second paragraph highlights the nation's aspiration to create a just and prosperous society. This vision aligns with the utilitarianism philosophy, which seeks to maximize happiness for the greatest number of people. One effort to achieve this goal is by establishing food sovereignty through an advanced, efficient, and sustainable agricultural sector. However, rapid population growth without sufficient land availability has resulted in land-use changes from agriculture to residential areas, threatening national food self-sufficiency. Thus, controlling land conversion through effective regulations and policies is essential to preserve agricultural land and achieve food sovereignty and societal welfare.*

**Keywords:** *Food sovereignty, land conversion, sustainable agriculture, societal welfare, national development.*

### **Abstrak**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alinea kedua menegaskan cita-cita bangsa Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Konsep ini selaras dengan pemikiran utilitarianisme yang bertujuan menciptakan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya orang. Salah satu upaya untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan mewujudkan kedaulatan pangan melalui pembangunan sektor pertanian yang maju, efisien, dan berkelanjutan. Namun, laju pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan dari pertanian menjadi kawasan perumahan, yang berpotensi mengancam swasembada pangan nasional. Oleh karena itu, diperlukan pengendalian alih fungsi lahan melalui regulasi dan kebijakan yang efektif untuk menjaga keutuhan lahan pertanian sebagai upaya mencapai kedaulatan pangan dan kesejahteraan masyarakat.

**Kata Kunci :** *Kedaulatan pangan, alih fungsi lahan, pertanian berkelanjutan, kesejahteraan masyarakat, pembangunan nasional.*

### **Pendahuluan**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 khususnya alinea kedua menyatakan bahwa: “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang

kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”<sup>1</sup>.<sup>1</sup> Makna yang tersirat dari kata adil dan makmur dalam alinea kedua tersebut melekat dalam konsep pemikiran Utilitarianisme. Tujuan hukum pada dasarnya adalah memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, sebagaimana pendapat tokoh aliran *Utility* (kebahagiaan) yaitu Jeremy Bentham yang menjelaskan *the great happiness for the greatest numbers*. Makna adil dan makmur, harus dipahami sebagai kebutuhan masyarakat Indonesia., baik yang bersifat rohani maupun jasmani. Secara yuridis hal ini menunjuk kepada kemampuan hukum untuk dapat memberikan manfaat kepada masyarakat.

Berdaulat secara pangan merupakan cita-cita setiap Negara, kedaulatan pangandapat di wujudkan melalui pertanian yang kuat, maju dan efisien. Indonesia dikaruniai oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan beranekaragam sumber daya alam hayati yang mempunyai peranan penting bagi kehidupan. Oleh karena itu, hal tersebut perlu dikelola dan dimanfaatkan secara lestari, selaras, serasi, dan seimbang bagi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sistem pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan perlu ditumbuh kembangkan dalam pembangunan nasional secara menyeluruh dan terpadu. Salah satunya adalah pembangunan nasional yang diarahkan untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan Petani. Dengan kata lain, Pertanian yang maju, efisien, dan tangguh mempunyai peranan penting dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional, yaitu terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pertumbuhan penduduk yang semakin cepat tanpa diimbangi ketersediaan lahan yang ada tentu saja akan menimbulkan berbagai masalah baru. Masalah tersebut tercipta karena tingginya permintaan lahan untuk dijadikan tempat tinggal tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan. Implikasinya adalah beralihnya fungsi lahan yang semula lahan sawah kemudian menjadi kawasan perumahan. Pertumbuhan penduduk yang tinggi juga dapat mengakibatkan produksi pangan menurun karena lahan yang asalnya digunakan sebagai lahan sawah dan pertanian kini beralih fungsi sebagai kawasan perumahan. Kondisi tersebut bila terus berlanjut akan mengancam swasembada pangan di Indonesia dalam jangka panjang.

Pentingnya pengendalian pengalihfungsian lahan merupakan hal yang mutlak dibutuhkan dalam upaya tetap menjaga keutuhan lahan pertanian sebagai mana fungsinya untuk mencapai terpenuhinya kedaulatan pangan nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Regulasi dan kebijakan adalah salah satu upaya dan jawaban agar permasalahan alih fungsi lahan dapat teratasi.

## **Metodologi Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif. Data diperoleh melalui studi kepustakaan yang mencakup peraturan perundang-undangan, jurnal, buku, dan dokumen relevan lainnya. Analisis dilakukan dengan menyoroti keterkaitan antara regulasi alih fungsi lahan, kebijakan kedaulatan pangan, dan kesejahteraan masyarakat. Pendekatan normatif digunakan untuk memahami bagaimana hukum dan kebijakan dapat diterapkan guna mencegah alih fungsi lahan yang mengancam kedaulatan pangan nasional.

---

<sup>1</sup> Lihat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945

### **3.1.1. Faktor Penyebab Terjadinya Alih Fungsi Pertanian Di Indonesia**

Teori Kedaulatan Hukum memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum itu sendiri, baik raja, penguasa, maupun rakyat bahkan negara itu sendiri tunduk pada hukum. Semua sikap, tingkah laku, dan perbuatan harus menurut hukum”.<sup>2</sup> Teori Kedaulatan Hukum mendalilkan bahwa hukum lahir dari kesadaran individu, sedangkan Teori Kedaulatan Negara mendalilkan negara lebih tinggi dari pada hukum yang dapat pula diartikan bahwa negaratidak tunduk pada hukum karena hukum merupakan perintah dari negara itu sendiri.

Menurut Jean Bodin Defenisi kedaulatan penekanannya pada: “asli, tertinggi, kekal, tidak dibagi, dan dialihkan” artianbahwa negara yang memiliki kedaulatan tertinggi. Selain itu, C.F. Strong mengatakan bahwa yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan Undang-Undang dengan cara paksaan adalah negara.<sup>3</sup> Menurut Krabbe Teori Kedaulatan pada hakekatnya adalah: “Hukum itu sama sekali tidak tergantung dari kehendak manusia, bahkan hukum adalah suatu hal yang terlepas dari keinginan manusia. Hukum terdapat dalam kesadaran hukum tiap-tiap orang. Kesadaran hukum itu tidaklah dipaksakan dari luar, melainkan dirasakan orang dalam dirinya sendiri. Kesadaran itu memaksa orang untuk menyesuaikan segala tindakkannya dengan kesadaran hukum itu”.<sup>4</sup> Inti teori kedaulatan hukum adalah tunduknya negara kepada hukum, yang membawa konsekuensi bahwa setiap kekuasaan yang ada dalam negara harus tunduk terhadap hukum.

Pertumbuhan penduduk yang tinggi dapat mengakibatkan produksi pangan menurun karena lahan yang asalnya digunakan sebagai lahan pertanian kini beralih fungsi sebagai kawasan perumahan. Kondisi tersebut bila terus berlanjut akan mengancam swasembada pangan di Indonesia dalam jangka panjang. Seperti yang dikemukakan oleh Nursid Sumaatmadja, bahwa “pertumbuhan dan pertambahan penduduk akan mendorong pertumbuhan akan kebutuhannya, kebutuhan tersebut antara lain kebutuhan perumahan dan tempat kegiatan ekonomi seperti pabrik, pertokoan, pasar dan lain-lain dengan cara menggeser lahan pertanian, terutama dari lahan pertanian ke non pertanian.”<sup>5</sup>

Beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian yang pertama ialah kependudukan Pesatnya peningkatan jumlah penduduk telah meningkatkan permintaan tanah untuk perumahan, industri, dan fasilitas umum lainnya. kedua adalah kebutuhan lahan untuk non pertanian seperti pembangunan kawasan industri, kawasan perdagangan danlain sebagainya. Ketiga tingginya land rent yang diperoleh sektor non pertanian disbanding sektor pertanian. Keempat keberadaan hokum waris yang menyebabkan terfragmentasinya lahan pertanian. Kelima degradasi lingkungan yang disebabkan oleh kemarau panjang yang menimbulkan kurangnya air untuk lahan pertanian. Keenam otonomi daerah yang berpihak pada pembangunan pada sektor non pertanian yang menguntungkan dalam jangka pendek. Ke tujuh lemahnya penerapan peraturan perundang-undanganyang ada.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> H. Salim, HS, 2012, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajagrafindo Persada, Cetakan Kedua, Jakarta, h. 135

<sup>3</sup> C.F. Strong, 1966, *Modern Political Constitutions “Konstitusi-Konstitusi Politik Negara” Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, diterjemahkan oleh Derta Sri Widowatie, Nusa Media, Bandung, h. 8

<sup>4</sup> Muchtar Affandi, 1971, *Himpunan Kuliah Ilmu Ilmu Kenegaraan*, Alumni, Bandung, h. 166

<sup>5</sup> Nursid Sumaatmadja, *Studi Geografi Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan*, Alumni, Bandung, 1980, hlm. 87

<sup>6</sup> Iwan Isa, Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian, <http://balittanah.litbang.deptan.go.id>. Diakses pada tanggal, 19 September 2024. Pukul 17.26 WIB

Teori Kedaulatan Hukum menegaskan bahwa supremasi hukum merupakan asas fundamental yang mendasari penyelenggaraan negara. Dengan demikian, setiap kebijakan pemerintah, termasuk pengelolaan sumber daya alam, harus berlandaskan hukum yang adil dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ini, regulasi terkait pengendalian alih fungsi lahan harus dikuatkan agar hukum tidak hanya menjadi dokumen formal tetapi mampu menata kehidupan masyarakat dengan melindungi kepentingan bersama, termasuk kedaulatan pangan. Teori ini menjadi landasan bahwa negara tidak boleh mengabaikan hukum demi kepentingan ekonomi sesaat, terutama dalam pembangunan sektor non-pertanian yang mengorbankan lahan pertanian.

Dalam perspektif pembangunan berkelanjutan, alih fungsi lahan tidak hanya mempengaruhi ketersediaan pangan tetapi juga berdampak pada keseimbangan ekosistem. Lahan pertanian yang dikonversi menjadi perumahan atau kawasan industri sering kali menghilangkan fungsi ekologis penting, seperti penyimpanan air, pengendalian erosi, dan pemeliharaan keanekaragaman hayati. Kondisi ini tidak sejalan dengan tujuan pembangunan nasional yang ingin mencapai keseimbangan antara pembangunan ekonomi, keberlanjutan lingkungan, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, pendekatan kebijakan yang komprehensif diperlukan untuk memastikan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak mengabaikan aspek keberlanjutan dan ketahanan pangan.

Selain itu, lemahnya penegakan hukum menjadi salah satu penyebab utama alih fungsi lahan yang tidak terkendali. Banyaknya pelanggaran, seperti pembangunan kawasan non-pertanian tanpa izin yang sah, mencerminkan kurangnya pengawasan dan sanksi tegas terhadap pelanggar. Dalam hal ini, diperlukan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah untuk memperkuat sistem pengawasan serta menerapkan sanksi yang lebih tegas. Selain itu, partisipasi masyarakat juga penting dalam menjaga kelestarian lahan pertanian. Kesadaran kolektif mengenai pentingnya kedaulatan pangan dan keberlanjutan lingkungan harus terus ditingkatkan melalui pendidikan, kampanye, dan pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

### **3.1.2. Pengaturan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Terkait Alih Fungsi Lahan Pertanian**

Peralihan lahan pertanian menjadi perumahan yang sering kali disebut alih fungsi lahan pertanian merupakan permasalahan serius. Beralihnya fungsilahan pertanian tentu memiliki dampak serius bagi Negara. Semakin berkurangnya lahan pertanian berdampak pada menurunnya hasil tanaman pertanian yang mengakibatkan tidak terpenuhinya stok pangan nasional sehingga berujung pada impor.

Sejauh ini pemerintah terlihat telah melakukan segala daya upaya terkait permasalahan tersebut. Dikeluarkannya beberapa regulasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap lahan pertanian. Pemerintah pusat sebenarnya telah menetapkan klasifikasi zona yang diperuntukkan untuk perumahan atau pemukiman, perdagangan, perindustrian, dan sebagainya dalam sebuah Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yakni undang-undang nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang yang kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Berupa Peraturan daerah yang mengatur terkait tata ruang wilayah dan perlindungan terhadap kawasan-kawasan lahan pertanian.

Selain itu keseriusan pemerintah dalam menanggapi permasalahan alih fungsi lahan ini nampak semakin meningkat dengan dikeluarkannya undang-undang nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. UU tersebut juga menegaskan sanksi perorangan dan perusahaan yang melakukan pelanggaran terhadap alih fungsi lahan pertanian.

Pasal 72, 73, dan 74 menerangkan dengan rinci denda dan hukuman bagi yang melakukan pelanggaran aturan.<sup>7</sup>

Meskipun berbagai regulasi telah diterbitkan, efektivitas implementasi kebijakan ini masih menjadi tantangan besar. Salah satu hambatan utamanya adalah lemahnya pengawasan serta rendahnya kesadaran hukum di tingkat masyarakat dan pelaku usaha. Banyak kasus alih fungsi lahan yang terjadi akibat adanya kelonggaran dalam penerapan peraturan, terutama di daerah-daerah yang menghadapi tekanan urbanisasi dan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, penguatan penegakan hukum dan sinergi antar instansi pemerintah sangat diperlukan untuk memastikan bahwa regulasi yang telah ada dapat berjalan sesuai dengan tujuannya.

Selain aspek regulasi dan pengawasan, penting juga untuk memberikan insentif kepada petani agar tetap mempertahankan fungsi lahan pertanian mereka. Insentif ini bisa berupa bantuan subsidi, penyediaan teknologi pertanian modern, hingga jaminan pasar untuk hasil produksi mereka. Langkah ini tidak hanya mempertahankan lahan pertanian tetapi juga meningkatkan produktivitas pertanian, sehingga kedaulatan pangan nasional tetap terjaga. Pemerintah juga perlu mendorong inovasi dan diversifikasi dalam sektor pertanian untuk menciptakan daya saing yang lebih tinggi.

Dalam jangka panjang, penyelesaian masalah alih fungsi lahan membutuhkan pendekatan yang komprehensif, melibatkan semua pemangku kepentingan, mulai dari pemerintah, masyarakat, hingga sektor swasta. Edukasi dan kampanye kesadaran publik mengenai pentingnya menjaga lahan pertanian sebagai aset nasional harus terus dilakukan. Dengan adanya kolaborasi yang solid, pengawasan yang ketat, dan implementasi kebijakan yang konsisten, diharapkan lahan pertanian dapat dilindungi dengan lebih baik, sehingga tujuan kedaulatan pangan dan pembangunan berkelanjutan dapat tercapai demi kesejahteraan masyarakat Indonesia.

## **Kesimpulan**

1. Teori Kedaulatan Hukum menekankan bahwa hukum memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, di mana setiap individu, termasuk negara, harus tunduk pada hukum. Prinsip ini berimplikasi bahwa hukum harus dilandasi kesadaran hukum masyarakat, sebagaimana yang ditekankan oleh Krabbe. Dalam konteks ini, supremasi hukum menjadi elemen kunci untuk menciptakan keadilan dan ketertiban, sehingga segala keputusan dan tindakan pemerintah harus berlandaskan pada hukum, demi menjaga legitimasi dan kepatuhan dalam masyarakat.
2. Permasalahan alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan non-pertanian membawa dampak serius terhadap kedaulatan pangan nasional dan keseimbangan ekosistem. Meski pemerintah telah menerbitkan berbagai regulasi untuk melindungi lahan pertanian, lemahnya implementasi dan rendahnya kesadaran hukum menjadi tantangan utama. Oleh karena itu, perlindungan lahan pertanian harus disertai pengawasan yang lebih ketat, insentif bagi petani, serta edukasi masyarakat, guna menjaga ketersediaan pangan yang berkelanjutan dan mendukung pembangunan nasional secara holistik.

---

<sup>7</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

**Referensi**

C.F. Strong. 1966. Modern Political Constitutions “Konstitusi-Konstitusi Politik Negara” Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk. Diterjemahkan oleh Derta Sri Widowatie. Bandung: Nusa Media.

Iwan Isa. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian. Diakses melalui <http://balittanah.litbang.deptan.go.id> pada tanggal 19 September 2024 pukul 17.26 WIB.

Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lihat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Muchtar Affandi. 1971. Himpunan Kuliah Ilmu-Ilmu Kenegaraan. Bandung: Alumni.

Nursid Sumaatmadja. 1980. Studi Geografi Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan. Bandung: Alumni.

Salim, H.S. 2012. Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum. Cetakan Kedua. Jakarta: Rajagrafindo Persada.