



**ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN MENJADI PERUMAHAN**  
**( Kajian Alih Fungsi Tanah Terhadap Berlakunya UU NO. 41 TAHUN 2009**  
**Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan )**

Tri Feby Handayani <sup>1</sup>, Ana Silviana <sup>2</sup>, Sri Sudaryatmi <sup>3</sup>

**Abstrak**

Kota Semarang memiliki permasalahan cukup kompleks dalam melakukan penataan bagi pengembangan kawasan permukiman. Hal tersebut dimungkinkan dengan semakin tingginya tingkat kepadatan penduduk Kota Semarang yang menyebabkan semakin tinggi pula tingkat permintaan terhadap lahan untuk tempat tinggal. Mengingat keterbatasan lahan yang dipergunakan untuk pembangunan perumahan, sehingga menggunakan lahan pertanian yang di alih fungsikan menjadi perumahan. Dalam hal ini pembangunan permukiman perlu diatur dan disesuaikan dengan perencanaan tata ruang kota serta mengacu pada Tata Guna Tanah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan dengan ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang, dan mengetahui kesesuaian pelaksanaan alih fungsi tersebut dengan ketentuan Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis- normatif* yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, dengan spesifik penelitian *deskriptif- analitis* yaitu mengkaji alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan yang dikaitkan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa pengalihfungsian tanah pertanian menjadi perumahan dilakukan sudah sesuai dengan ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang. Namun, apabila ditinjau dari segi Tata Guna Tanah pelaksanaan alih fungsi tanah tersebut tidak sesuai karena tanah yang dialihfungsikan tersebut adalah tanah pertanian yang berfungsi sebagai kawasan resapan air sehingga diperlukan suatu perlindungan terhadap tanah pertanian tersebut yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Kesimpulan dari hasil penelitian, pelaksanaan alih fungsi lahan dapat dicegah dengan adanya Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan pembangunan

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

<sup>3</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

perumahan harus dilakukan sesuai dengan ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Tata Guna Tanah.

**Kata Kunci** : *Alih Fungsi Tanah, Pertanian ke Non Pertanian, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009*

### **Abstract**

Semarang have quite complex issues in doing Setup for the development of the settlement. This is made possible by the high levels of population density of Semarang that causes the higher level also the demand for land for housing. Given the limitations of the land used for housing development, so that the agricultural land use in the disable instead into the housing. In this case the construction of the settlements need to be regulated and adjusted to the spatial planning of the city and refers to land use.

This research aims to determine the suitability of the execution of functions of agricultural land into housing with the provision of Spatial Plan area of the city of Semarang, and knowing the functions over the implementation of the compliance with the provisions of Act No. 41 of 2009 on the protection of agricultural land sustainable food.

The methods used in this research is the juridical-normative approach is done by examining the references or secondary data, with descriptive-analytical research spesifik that examines the function of agricultural land into housing that is associated with the applicable legislation, namely Act No. 41 of 2009 on the protection of agricultural land sustainable food and Spatial Plan of The city of Semarang.

Based on the results of the research note that the pengalihfungsian agricultural land into housing is carried out in accordance with the provisions already Spatial Plan area of the city of Semarang. However, when are reviewed in terms of the land use the land over the function implementation is not appropriate because the dialihfungsikan land is farmland that serves as the absorption water so necessary a protection of farmland, with the promulgation of Act No. 41 of 2009 on the protection of agricultural land sustainable food.

The conclusions of the study results, the implementation of functions of the land can be prevented by the presence of law No. 41 of 2009 on the protection of agricultural land sustainable food and housing development should be done in accordance with the provisions of the Regional Spatial Plan and land use.

**Keywords:** *Agricultural land over the function to Non agriculture, Act No. 41 of 2009*

## Pendahuluan

Hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Salah satu segi pembangunan nasional adalah berkaitan dengan kebijaksanaan pertanahan. Masalah pertanahan adalah masalah yang terkait langsung dengan rakyat. Sebab tanah merupakan kebutuhan dasar (*basic need*) masyarakat secara keseluruhan. Karena itu, diperlukan penanganan serta pengaturan yang ekstra hati-hati dan saksama.<sup>4</sup>

Salah satu kegiatan pembangunan yang banyak dilakukan adalah pembangunan kawasan perumahan dan permukiman, hal tersebut diupayakan dalam memenuhi

salah satu kebutuhan pokok manusia. Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Tanah mulai beralih fungsi seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia. Hal ini akhirnya menimbulkan permasalahan kompleks akibat penambahan jumlah penduduk. Alih fungsi tanah merupakan perubahan spesifik dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi non pertanian. Fenomena ini tentunya dapat mendatangkan permasalahan yang serius. Implikasi alih fungsi tanah pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan berkurang, kini banyak tanah pertanian yang di alih fungsikan menjadi tanah perumahan atau pemukiman penduduk.<sup>5</sup>

Keterbatasan persediaan tanah di daerah perkotaan menjadi tanah sebagai sumber

---

<sup>4</sup> Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah Dan Penataan Ruang*, ( Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm.10

---

<sup>5</sup> G. Kartasapoetra, *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*. ( Jakarta : PT. Bina Karsa, 1985)

daya yang langka. Ketidakseimbangan penduduk di daerah perkotaan dengan persediaan tanah yang ada serta struktur sosial ekonomi masyarakat yang pluralis yang mendasari semakin kompleksnya permasalahan pertanahan di daerah perkotaan.<sup>6</sup>

Dahulu, Kota Semarang memiliki banyak lahan pertanian dan berkebunan, kini sebagian besar sudah beralih fungsi dan kegunaan untuk kepentingan yang lain, terutama dialih-fungsikan sebagai kawasan rumah tempat tinggal dan kawasan industri. Pengalihfungsian tanah tersebut harus sesuai dengan ketentuan yang ada, termasuk sesuai dengan peruntukan yang terdapat pada peraturan tata ruang wilayah ( Rencana Tata Ruang Wilayah ).

Pembangunan kawasan perumahan dan permukiman

yang ada di Kota Semarang pada saat ini tertuju di daerah pinggiran kota. Banyak pembangunan perumahan yang pada awalnya lahan yang digunakan adalah tanah pertanian yang sekarang ini banyak dialih fungsikan oleh pihak pengembang (*developer*) untuk dijadikan kawasan perumahan dan permukiman. Uraian diatas dapat ditarik permasalahan yang dapat disusun sebagai berikut:

1. Apakah pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan sudah sesuai dengan Rancangan Tata Ruang Wilayah Kota Semarang ?
2. Apakah alih fungsi yang terjadi sudah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ?

## **Metode Penelitian**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini

---

<sup>6</sup> Soejarwo Soeromiharjo, "Aspek Sosial Administrasi Penguasaan dan Pemilikan Tanah Perkotaan", *Makalah FH UGM* ( Yogyakarta : 1993), hlm. 45

adalah pendekatan *yuridis normatif*. Penelitian dengan metode yuridis normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>7</sup>

Metode yuridis normatif yang dilakukan penulis terdapat segi yuridis dan segi normatif. Segi yuridis terletak pada penggunaan pendekatan-pendekatan prinsip-prinsip dan asas-asas hukum dalam meninjau, melihat serta menganalisa permasalahan. Sedangkan dari segi normatif dalam penelitian ini adalah acuan yang digunakan peneliti untuk menganalisa permasalahan yang ada, yaitu mengenai Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Perumahan berkaitan dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis*. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk melukiskan (menggambarkan) sesuatu permasalahan di daerah tertentu atau pada saat tertentu.

Penulisan hukum yang bersifat deskriptif analitis dalam penulisan hukum ini, memaparkan, melukiskan atau menggambarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

## **Hasil Pembahasan**

### **A. Kesesuaian Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Dengan RTRW**

#### **1. Penggunaan Lahan Kota Semarang**

Kota Semarang memiliki luas wilayah sebesar 373,70 km<sup>2</sup> dengan

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Pers, 1986), hlm. 13

penggunaan lahan meliputi :<sup>8</sup> penggunaan lahan sawah, lahan non sawah dan lahan kering. Penggunaan lahan sawah terdiri dari irigasi teknis (198 Km<sup>2</sup>), setengah teknis (530 Km<sup>2</sup>), irigasi sederhana/irigasi desa/non PU (45 Km<sup>2</sup>), tadah hujan (2,031 Km<sup>2</sup>), dan yang tidak diusahakan (267 Km<sup>2</sup>). Penggunaan lahan sawah dan lahan non sawah meliputi lahan pekarangan (38%), ladang (21%), tegalan (14%), lainnya (11%), perkebunan (5%), tambak dan kayu-kayuan (4%), padang rumput (2%), tidak diusahakan (1%). Sedangkan lahan kering meliputi pekarangan dan bangunan (42%), padang gembala (5%), tambak/rawa, tegalan dan kebun (27%), tambak/kolam, lainnya/tanah kering (26%).

Penggunaan lahan, sebagaimana ditetapkan

dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, rencana pola pemanfaatan ruang meliputi: Kawasan lindung yakni kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumberdaya alam dan sumberdaya buatan; dan Kawasan Budidaya yakni kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan.

## **2. Kesesuaian Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Dengan RTRW Kota Semarang**

Pemerintah Kota Semarang membuat Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor

---

<sup>8</sup> RKPD Kota Semarang Tahun 2014

11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang.

Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2011 disebutkan bahwa Tujuan penataan ruang adalah terwujudnya Kota Semarang sebagai pusat perdagangan dan jasa berskala internasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

Menurut pendapat penulis, pembangunan perumahan-perumahan yang berada di Kota Semarang merupakan pembangunan yang berada dikawasan non hijau. Pembangunan di daerah tersebut sudah sesuai dengan ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang. Dalam pelaksanaannya para perusahaan pembangun perumahan sudah berkoordinasi terlebih dahulu dengan pihak Pemerintah Kota Semarang apabila sesuai maka pembangunan tersebut dapat dilakukan , sedangkan apabila lokasi yang diminta untuk

dialih fungsikan menjadi perumahan adalah daerah hijau maka pihak Pemerintah Kota Semarang tidak memberikan ijin dan menolak pengajuan pembangunan perumahan tersebut.

Hal tersebut mencerminkan adanya kesesuaian antara Peraturan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang dengan pelaksanaan di lapangan, dan tugas dari Pemerintah Kota Semarang serta Kantor Pertanahan yaitu melakukan pengawasan terhadap pembangunan perumahan tersebut agar dalam pelaksanaannya tetap sesuai dengan peruntukannya dan syarat-syarat yang ada di dalam ijin lokasi tetap dipatuhi.

Namun, apabila dilihat dari segi Tata Guna Tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan tersebut tidak sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 4 dijelaskan bahwa penggunaan tanah merupakan kegiatan di bidang pertanahan di kawasan lindung dan kawasan budidaya, serta diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/ Kota.

Salah satu contoh yaitu Kawasan Mijen yang terletak di BWK IX dengan luas kurang lebih 6.213 (enam ribu dua ratus tiga belas) hektar, daerah tersebut merupakan kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya yaitu berfungsi sebagai kawasan resapan air yang dapat dilakukan dengan cara melakukan rehabilitasi kawasan resapan air yang telah gundul melalui penghijauan dan mengarahkan pemanfaatan ruang di kawasan resapan air untuk fungsi hutan.

Hal tersebut menunjukkan tidak ada kesesuaian lahan yang seharusnya digunakan untuk

wilayah resapan air, kini digunakan untuk pembangunan perumahan. Alih fungsi lahan tersebut dapat terjadi karena tidak ada kesesuaian antara penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Semarang serta kajian kondisi fisik wilayah.

#### **B. Kesesuaian Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian dengan ketentuan UU No. 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Alih fungsi tanah pertanian tidak dapat dicegah akan tetapi dapat dipersempit kemungkinannya yakni dengan diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009.

Pasal 3 memaparkan mengenai tujuan dibuatnya Undang-Undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam Undang-Undang ini



pemerintah menegaskan bahwa tanah pertanian harus terus dipertahankan karena dapat berpengaruh pada seluruh aspek kehidupan masyarakat yakni aspek ekonomi, sumber daya alam, dan sumber daya lingkungan.

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penataan ruang wilayah. Untuk itu, perlindungan lahan pertanian pangan perlu dilakukan dengan menetapkan kawasan-kawasan pertanian pangan yang perlu dilindungi. Kawasan pertanian pangan merupakan bagian dari penataan kawasan perdesaan pada wilayah kabupaten. Dalam kenyataannya lahan-lahan pertanian pangan berlokasi di wilayah kota juga perlu mendapat perlindungan.

Perlindungan kawasan pertanian pangan dan lahan pertanian pangan meliputi perencanaan dan penetapan, pengembangan, penelitian, pemanfaatan dan pembinaan,

pengendalian, pengawasan, pengembangan sistem informasi, perlindungan dan pemberdayaan petani, peran serta masyarakat, dan pembiayaan. Perlindungan kawasan dan lahan pertanian pangan dilakukan dengan menghargai kearifan budaya lokal serta hak-hak komunal adat.

Menurut penulis, berdasarkan UU No 41 tahun 2009, untuk keperluan Kemandirian, Keamanan dan Ketahanan Pangan maka diperlukan Penyelamatan Lahan Pertanian Pangan. Penyelamatan harus segera dilakukan karena laju konversi lahan sawah atau pertanian pangan lainnya sangat cepat.

Salah satu contoh alih fungsi yang terjadi di Kota Semarang yaitu alih fungsi lahan pertanian di kawasan Mijen, Daerah kawasan Mijen merupakan kawasan pertanian yang dialihfungsikan menjadi megaproyek perumahan, untuk itu pemerintah kota harus

mengawasi penerapan aturan perihal Koefisien Dasar Bangunan (KDB) di perumahan daerah atas, serta dalam pembangunan perumahan tersebut harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang.<sup>9</sup>

Upaya pemerintah yang telah dilakukan dalam rangka perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan masih kurang, dalam pelaksanaannya diperlukan suatu koordinasi dan mekanisme melalui sanksi yang tegas agar pelaksanaan perlindungan tanah pertanian dapat terlaksana dengan baik tidak hanya sekedar Undang-Undang. Selain itu diperlukan satu kesepahaman mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah agar tidak terjadi perbedaan pandangan bagi setiap instansi pemerintah.

#### **Daftar Pustaka**

Kartasapoetra, G. *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi*

---

<sup>9</sup><http://gagasanhukum.wordpress.com/2013/10/28/alih-fungsi-kawasan-hijau/>

*Keberhasilan*

*Pendayagunaan Tanah.* ( Jakarta : PT. Bina Karsa, 1985), hlm.10

Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah Dan Penataan Ruang.* (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm. 10

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum.* ( Jakarta : UI Press, 1986), hlm. 52

Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri.*( Jakarta : Ghalia Indonesia, 1998), hlm.98

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*

Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang *Penataan Ruang*

Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*

<http://gagasanhukum.wordpress.com/2013/10/28/alih-fungsi-kawasan-hijau/>

