



## ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN MENJADI KAWASAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN DALAM RANGKA PENATAAN RUANG WILAYAH KABUPATEN GOWA

*Conversion of Agricultural Land into a Residential Development Areas in the Context of Spatial Planning Gowa Regency*

Priyo Sudarso<sup>1\*</sup>, Zulkifli Makkawaru<sup>2</sup>, Andi Tira<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar

<sup>2</sup>Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Bosowa

\*Email: priyosudarso@gmail.com

Diterima: 10 Juli 2023/Disetujui: 05 Desember 2023

### ABSTRAK

Penelitian bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi kawasan pembangunan perumahan di kabupaten Gowa dan faktor yang menghambat pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi kawasan pembangunan perumahan di Kabupaten Gowa. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelaksanaan peralihan fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kabupaten Gowa berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam pelaksanaan perizinan perubahan penggunaan lahan, harus mendapatkan izin dari instansi seperti Bappeda, BPN, BP2T, dan Dinas Pertanian, dalam hal ini masyarakat meminta pertimbangan teknis. Tetapi keputusan akhir pada Bupati, alur dalam perizinan perubahan penggunaan lahan belum berjalan dengan baik, karena belum ada sistem tertulis mengenai prosedur perizinan perubahan penggunaan lahan. Masyarakat yang ingin mengalih fungsikan lahan pertanian ke non pertanian harus ke Bappeda, Dinas Pertanian untuk meminta pertimbangan teknis, jika di setujui lalu mendaftarkan perizinan dan faktor Yang Menghambat Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Kawasan Pembangunan Perumahan Di Kabupaten Gowa adalah kendala koordinasi, pelaksanaan Kebijakan, kendala Konsistensi Perencanaan, masih terdapat ego dari beberapa instansi, bisnis perumahan semakin berkembang, kurangnya kesadaran masyarakat akan kewajibannya.

**Kata Kunci:** Konversi, Lahan Pertanian, Penataan Ruang, Gowa

### ABSTRACT

*This research aims to determine the implementation of the conversion of agricultural land into residential development areas in Gowa Regency and the factors that hinder the implementation of the conversion of agricultural land into residential development areas in Gowa Regency. The research method used is empirical juridical legal research. The research results show that the implementation of the transition from agricultural to non-agricultural land functions in Gowa Regency is guided by Gowa Regency Regional Regulation Number 3 of 2019 concerning Protection of Sustainable Food Agricultural Land. In implementing land use change permits, you must obtain permission from agencies such as Bappeda, BPN, BP2T, and the Agriculture Service, in this case the community asks for technical considerations. However, the final decision is made by the Regent, the flow of land use change licensing has not gone well, because there is no written system regarding procedures for land use change permitting. People who want to convert agricultural land to non-agricultural use must go to Bappeda, the Department of Agriculture to ask for technical considerations, if approved, then register permits and factors that hinder the implementation of the conversion of agricultural land into residential development areas in Gowa Regency, namely obstacles to coordination, policy implementation, Consistency in planning, there are still egos from several agencies, the housing business is growing, there is a lack of public awareness of their obligations.*

**Keywords:** Conversion, Agricultural Land, Spatial Planning, Gowa



This work is licensed under Creative Commons Attribution License 4.0 CC-BY International license

## 1. PENDAHULUAN

Meningkatnya kebutuhan akan tanah yang diperuntukkan bagi kegiatan pembangunan baik yang dilakukan pemerintah maupun oleh swasta membawa konsekuensi pada pemerintah

untuk menyediakan tanah bagi kegiatan tersebut, sementara tanah yang tersedia bersifat terbatas. Keadaan ini memaksa pemerintah untuk melakukan alih fungsi tanah.

Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian terjadi secara meluas sejalan dengan kebijaksanaan pembangunan

yang menekankan kepada aspek pertumbuhan melalui kemudahan fasilitas investasi, baik kepada investor lokal maupun luar negeri dalam penyediaan tanah (Widjanarko, B. S., dkk. 2006)

Pertumbuhan penduduk yang cepat diikuti dengan kebutuhan perumahan menjadikan tanah-tanah pertanian berkurang di berbagai daerah. Tanah yang semakin sempit semakin terfragmentasi akibat kebutuhan perumahan. Petani lebih memilih bekerja di sektor informal daripada bertahan di sektor pertanian. Daya tarik sektor pertanian yang terus menurun juga menjadikan tanah pertanian cenderung diikuti dengan alih fungsi tanah (Gunanto, E.S., 2007)

Pemilik tanah mengalih fungsikan tanah pertanian untuk kepentingan non pertanian oleh karena mengharapkan keuntungan lebih. Secara ekonomis tanah pertanian, terutama sawah, harga jualnya tinggi karena biasanya berada di lokasi yang berkembang. Namun, bagi petani penggarap dan buruh tani, alih fungsi tanah menjadi bencana karena mereka tidak bisa beralih pekerjaan. Para petani semakin terjebak dengan semakin sempitnya kesempatan kerja sehingga akan menimbulkan masalah sosial yang pelik.

Alih fungsi tanah yang semula untuk pertanian menjadi tanah non pertanian adalah faktor utama dari semakin sedikitnya tanah pertanian. Selain berkurangnya tanah untuk pertanian, dalam arti untuk menghasilkan bahan-bahan pangan dan menyediakan lapangan pekerjaan sebagai fungsi utama dari tanah pertanian tersebut, maka dapat diartikan pula semakin berkurangnya tanah yang subur akibat rusaknya sistem ekosistem yaitu sebagai penyerap/penampung air hujan, pencegah banjir dan erosi dan pelindung atas lingkungan. Semakin seringnya banjir dan tanah longsor adalah salah satu akibat yang disebabkan semakin bertambahnya tanah kritis, baik itu karena pengalih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian ataupun penatagunaan tanah yang tidak tepat dan bertentangan dengan Undang-Undang Tentang Penataan Ruang.

Perumahan atau pemukiman juga merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia. Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 Pada Pasal 28, bahwa rumah adalah salah satu hak dasar rakyat dan oleh karena itu setiap warga negara berhak untuk bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain itu rumah juga merupakan kebutuhan dasar manusia dalam meningkatkan harkat, martabat, mutu kehidupan dan penghidupan, serta sebagai pencerminan diri pribadi dalam upaya peningkatan taraf hidup, serta pembentukan watak, karakter dan kepribadian bangsa.

Pengambilan tanah dengan dalih untuk kepentingan umum, kadang mencederai masyarakat, karena pemanfaatan tanah yang diambil oleh pemerintah tidak sebagaimana rencana semula, bahkan cenderung melahirkan kesengsaraan masyarakat bekas pemegang hak. Tidak jarang dengan dalih kepentingan umum, tanah masyarakat digunakan untuk pemenuhan kebutuhan kepentingan umum tersebut. Demikian juga tidak jarang pengambil alihan tanah ini akan menyisakan permasalahan hukum (Husein, 1997)

. Ada tiga cara yang dapat dilakukan oleh negara untuk memenuhi kebutuhan tersebut, yakni pertama, dilakukan dengan cara biasa, yakni melalui jual beli, tukar menukar, dan lain-lain, kedua, dilakukan dengan melalui lembaga pengadaan tanah dan, ketiga dilakukan melalui lembaga pencabutan hak atas tanah (Somardjono, 2006)

Seperti telah disebut di atas, gencarnya perubahan fungsi tanah ini bukan hanya karena peraturan perundang-undangan yang tidak efektif, baik itu dari segi substansi ketentuannya

yang tidak jelas dan tegas, maupun penegakannya yang tidak didukung oleh pemerintah itu sendiri sebagai pejabat yang berwenang memberikan izin perubahan fungsi suatu tanah (Gunanto, E.S., 2007)

Hal ini seharusnya menjadi perhatian bagi semua kalangan, terutama pembuat kebijakan tata guna tanah. Seperti halnya telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai peraturan induk dari hukum agraria nasional bahwa atas dasar Hak Menguasai Negara maka pemerintah membuat rencana umum tentang persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam rangka sosialisme Indonesia dan bertujuan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Somardjono, 2006).

Selain dipengaruhi oleh keadaan tanah, perubahan fungsi tanah juga dipengaruhi oleh banyak faktor lain terutama perkembangan ekonomi dan sosial. Untuk mengontrol perubahan fungsi tanah tersebut, salah satunya adalah dengan cara pengaturan Fatwa Tata Guna Tanah. Pada masa pemerintahan Orde Lama, hal ini diatur oleh Peraturan Direktur Jenderal Agraria Nomor 2 tahun 1968 tentang Fatwa Tata Guna Tanah yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 tahun 1978 tentang Fatwa Tata Guna Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 yang diterbitkan pada tanggal 10 Mei 2004 tentang Penatagunaan Tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah pada Pasal 17 ayat (1) disebutkan Pemanfaatan tanah dapat ditingkatkan apabila tidak mengubah pemanfaatannya. Penatagunaan tanah selain dalam kerangka sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, juga harus memperhatikan kewajiban pemeliharaan tanah dalam arti menjaga dan menambah kesuburannya, serta mencegahnya dari kerusakan sebagaimana telah ditentukan pada Pasal 15 UUPA bahwa, Memelihara tanah termaksud menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, bahkan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup pada Pasal 18 ayat (1) mengatur setiap usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup untuk memperoleh izin melakukan usaha dan/atau kegiatan.

Ditentukan bahwa pada dasarnya perubahan tata guna tanah harus disertai dengan fatwa tata guna tanah yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Fatwa ini merupakan penilaian teknis objektif dan merupakan salah satu bahan pertimbangan dalam mengusulkan penyelesaian permohonan suatu hak atas tanah dan pemberian izin perubahan penggunaan tanah. Isinya terdiri dari keadaan penggunaan tanahnya, kemampuan tanah, persediaan air, kemungkinan pengaruhnya terhadap daerah sekitarnya, rencana induk dan denah perusahaan, aspek sosial ekonomi penggarapan tanah dan aspek asas-asas tata guna tanah (Abdurrahman. 2001).

Dalam hal alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah perumahan disebabkan oleh beberapa faktor yang menyebabkan kebutuhan akan pembangunan perumahan dan pemukiman setiap tahunnya meningkat. Hal ini disebabkan atas tingginya tingkat kelahiran anak, tidak terbandungnya arus urbanisasi ke daerah perkotaan, adanya minat, memiliki

rumah yang berlebihan dan lain sebagainya, terjadi alih fungsi dari penggunaan rumah itu sendiri. Contoh: rumah digunakan untuk kantor, untuk sarang burung walet, dan lain-lain (Mukti, 2006)

Indonesia merupakan negara besar yang memiliki potensi alam dan sumber daya manusia yang melimpah dan beragam. Ketersediaan potensi yang melimpah tersebut merupakan modal awal dan bekal yang potensial untuk mendukung pembangunan nasional di segala bidang. Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya. Pembangunan nasional adalah pembangunan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat yang dilaksanakan di semua aspek kehidupan bangsa termasuk juga pembangunan di bidang pertanian sebagai upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Indonesia diarahkan menuju pembangunan pertanian yang berkelanjutan (*sustainable agriculture*). Kabupaten Gowa contohnya sebagai salah satu kabupaten di Sulawesi Selatan yang memiliki potensi tanah pertanian yang memadai dan potensial sudah seharusnya menerapkan kebijakan pembangunan pertanian yang berkelanjutan.

Menurut data statistik Kabupaten Gowa tahun 2020 di Kecamatan Pallangga merupakan daerah yang mengalami perubahan tanah alih fungsi pertanian yang sangat signifikan seiring perkembangan dan pertumbuhan penduduk, sehingga perlu mendapatkan perhatian yang serius demi menjaga pemanfaatan tanah yang ada di wilayah ini. Pada data statistik Kabupaten Gowa tahun 2020, tanah pertanian Kecamatan Pallangga berkurang akibat alih fungsi, yaitu pada tahun 1996 tanah pertanian di Kecamatan ini seluas 11.006 ha dan pada tahun 2020 seluas 7.933 ha atau berkurang seluas 14 % (BPS Gowa, 2020) Sehubungan dengan data tersebut dapat dilihat bahwa tanah pertanian tiap tahunnya semakin berkurang yang diakibatkan dengan adanya alih fungsi tanah dari tanah pertanian menjadi tanah untuk perumahan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi kawasan pembangunan perumahan di kabupaten Gowa dan faktor yang menghambat pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi kawasan pembangunan perumahan di Kabupaten Gowa.

## 2. METODE

Metode penelitian dalam penulisan ini adalah penelitian normatif empiris yang memadukan antara bahan dari buku-buku dan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu juga, dalam penelitian ini penulis melakukan wawancara langsung ke BPN Kabupaten Gowa untuk melengkapi data penulisan ini.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 3.1. Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Kawasan Pembangunan Perumahan

Alih fungsi lahan juga biasa disebut dengan konversi lahan. Alih fungsi lahan atau konversi lahan merupakan kegiatan yang berkaitan tentang kegiatan di dalam sektor pertanian. Alih fungsi lahan adalah dirubahnya fungsi lahan yang telah di rencanakan baik itu sebagian maupun seluruh kawasan lahan dari fungsi semula menjadi fungsi yang lain dan biasanya di alih fungsikan ke sektor pembangunan. Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai berubahnya guna lahan awal yang telah dialih fungsikan ke guna lahan lain yang telah di rencanakan oleh pihak-pihak tertentu yang bersangkutan dengan pengalih fungsian lahan tersebut.

Dalam membahas alih fungsi lahan Kondisi tempat tinggal petani di Kabupaten Gowa sebelum peralihan cukup sederhana. Terlihat dari salah satu rumah bekas petani yang masih asli bangunan lama dengan gamacca yang terbuat dari bamboo lalu dianyam. Penyebab terjadinya kondisi alih fungsi lahan pertanian yang semakin marak ini dikatakan multidimensi. Lahan itu sendiri sudah menjadi multifungsi, pihak yang mengendalikan alih fungsi lahan di perkotaan tidak hanya dilakukan oleh satu pihak.

Melihat aspek-aspek yang terjadi dan aspek-aspek yang ada pada fungsi dari lahan tersebut, alih fungsi lahan yang terjadi dapat berpengaruh terhadap turunnya produksi pertanian serta akan berdampak pada dimensi lain yang berkaitan dengan aspek-aspek perubahan ekonomi, sosial budaya, politik serta lingkungan hidup. Jika kondisi wilayah alih fungsi lahan di perkotaan tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Kota setempat, perlu ada pengendalian yang dilakukan.

Berdasarkan wawancara penulis dengan Nurjihan selaku kepala seksi Penataan dan Pemberdayaan Dinas Pertanian Kabupaten Gowa mengatakan bahwa: "Pengendalian alih fungsi lahan tidak akan terjadi jika tidak ada partisipasi atau kepedulian masyarakat, akan tetapi sistem kerja dan pembuktian untuk pengendalian tersebut belum tercapai hingga saat ini, belum ada pembuktian kinerja yang efektif untuk alih fungsi lahan tersebut sehingga pengendalian alih fungsi lahan tidak akan tercapai jika tidak ada partisipasi atau kepedulian masyarakat itu tanpa adanya sosialisasi dan advokasi terhadap alih fungsi lahan di perkotaan ini."

Pergeseran fungsi lahan pertanian yang terjadi bukan hanya karena pertumbuhan jumlah penduduk sehingga kebutuhan akan lahan untuk perumahan semakin meningkat, hal ini tentunya erat kaitannya dengan perekonomian masyarakat. Pergeseran fungsi lahan pertanian ke perumahan yang terjadi menyebabkan terjadinya involusi pertanian. Dengan dibangunnya perumahan di sekitar lahan pertanian menyebabkan terhambatnya saluran irigasi.

Tersumbatnya saluran irigasi ini mengakibatkan tidak ada aliran air ke lahan pertanian. Hal ini menyebabkan lahan menjadi tidak produktif yang pada akhirnya akan merugikan petani. Selain itu, ada juga petani yang mengolah alih fungsi lahan pertaniannya secara sukarela. Hal ini disebabkan kebutuhan petani yang membutuhkan biaya tinggi. Alih fungsi lahan karena kebutuhan hidup yang mendesak seperti biaya hidup sehari-hari, biaya sekolah, biaya pernikahan, biaya pengobatan, biaya haji, modal usaha, dan sebagainya.

Berdasarkan hal tersebut, penulis melihat pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi kawasan pembangunan perumahan di Kabupaten Gowa dilakukan dengan cara sebagai berikut (Dinas Pertanahan Gowa):

1. Syarat atau mekanisme Peralihan Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian
  - a) Pencatatan izin perubahan penggunaan tanah ke dalam sertifikat hak atas tanah dapat dilaksanakan apabila tanah tersebut sudah digunakan sesuai dengan rencana peruntukan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tertuang dalam rencana penggunaan tanah.
  - b) Perubahan penggunaan tanah harus sesuai dengan rencana penggunaan tanah yang di lampirkan dalam permohonan izin perubahan penggunaan tanah yaitu untuk rumah tinggal.
  - c) Penggunaan rumah tinggal di lokasi yang dimohon harus memenuhi peraturan teknis tata ruang terbuka.
  - d) Koefisien dasar bangunan sebesar 60% untuk rumah tinggal dan 40% untuk ruang terbuka.
  - e) Membuat saluran limbah rumah tangga yang disesuaikan dengan kondisi lingkungan.
  - f) Melaksanakan ketentuan kegiatan perubahan penggunaan tanah agar tidak menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan disekitarnya.
  - g) Ikut menciptakan suasana lingkungan yang sehat, rapi, aman, sejahtera dan indah (serasi).

Setelah mengadakan pemeriksaan dan peninjauan lapangan, bahwa:

- a) Pemohon merupakan pemilik tanah.
  - b) Tanah yang diajukan izin perubahan penggunaan tanah tersebut termasuk tanah pertanian tidak produktif, lerengnya landai, dan keadaan sekarang berupa tanah bawaaan.
  - c) Perubahan penggunaan tanah tersebut tidak mengganggu ke stabilan swasembada pangan.
  - d) Perubahan penggunaan tanah tersebut tidak mengganggu saluran irigasi yang ada.
  - e) Jarak tanah yang dimohon dari pemukiman + 0 meter dan jarak dengan jalan terdekat + 0 meter.
  - f) Dengan perubahan tanah ini kemungkinan terjadinya pencemaran udara, air, sungai: tidak ada.
  - f) Dengan perubahan penggunaan tanah ini kemungkinan terjadinya kekeringan sumur disekitarnya.
2. Kebijakan Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Kawasan Perumahan Oleh Pemerintah Daerah Gowa Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Gowa

Konsolidasi tanah merupakan upaya pemerintah untuk memetakan dan mengatur kembali tanah-tanah yang tersebar dan tidak teratur lalu kemudian mengembalikannya kepada pemilik sahnya dalam bentuk yang sudah teratur dan dilengkapi dengan prasarana. Dari hasil konsolidasi tanah ini, maka pemerintah daerah setempat melakukan penataan ruang untuk mengatur dan menata dengan baik ruang-ruang yang ada. Berdasarkan asumsi yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa kebutuhan akan tanah di wilayah perkotaan sangat meningkat sehingga mengakibatkan sulitnya mendapatkan tanah. Jika ada yang ingin melepaskan atau membebaskan tanahnya pastilah dengan harga yang relatif mahal. Hal tersebut berdampak pada proses penataan kota yang dilakukan oleh pemerintah karena di satu sisi pemerintah harus menjalankan kewajibannya untuk menata kota agar terstruktur

dengan baik dan di sisi lain pemerintah harus pula melindungi hak-hak kepemilikan masyarakat atas tanah.

Wawancara dengan Dhafina Almas selaku Koordinator Penatagunaan Tanah Dinas Pertanahan Kabupaten Gowa menjelaskan bahwa: “Untuk mendukung pelaksanaan penataan ruang yang dilakukan oleh pemerintah, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Peraturan ini dikeluarkan dalam rangka pengaturan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah. Selain untuk mendukung pelaksanaan penataan ruang, peraturan ini juga ditujukan untuk mengatur dan melindungi hak-hak rakyat atas tanah dalam kaitannya dengan pelaksanaan penataan ruang. Seperti yang telah kami lakukan di beberapa wilayah pada kecamatan pallangga yang relative dekat dengan Kota Makassar, kawasan yang awalnya tanah sawah dan kebun ubi kini menjadi kawasan perumahan yang berdampak positif pada mobilitas ekonomi masyarakat.”

Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, diperlukan kebijakan pembangunan nasional yang tepat. Ketepatan ini diukur dari pengembangan terhadap kesesuaian dan optimalisasi potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya fisik (buatan). Kebijakan pembangunan yang tidak bertumpu pada ketiga potensi sumber daya tersebut akan sulit dikatakan sebagai pembangunan yang berkelanjutan. Ini sudah kita alami dengan terjadinya banjir di jalur-jalur utama ekonomi yang disebabkan oleh pembangunan yang kurang memperhatikan kapasitas sumber daya alam sehingga fungsi sistem sungai dan drainase tidak berjalan sebagaimana mestinya. Jaringan transportasi yang disebabkan oleh pembangunan yang tidak memperhatikan tata guna tanah sehingga kapasitas sumber daya fisik (buatan) tidak lagi mampu menampung perjalanan barang dan manusia yang dihasilkan oleh tata guna tanah. Tidak efektifnya pembangunan juga dapat dialami apabila aspek sumber daya manusia sebagai bagian aspek sosial tidak diperhatikan. Nilai-nilai tradisi, kemampuan teknologi dan potensi sumber daya manusia harus selaras dengan lajunya derap pembangunan.

Untuk mencapai pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada ketiga sumber daya tersebut, penataan ruang dapat digunakan sebagai payung kebijakan pembangunan dan pengendalian dalam implementasinya. Sistem perencanaan pembangunan Nasional dan perencanaan tata ruang sama-sama menekankan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan (prioritas) secara berhirarki dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia.

Dalam rangka mewujudkan konsep pengembangan wilayah yang di dalamnya memuat tujuan dan sasaran yang bersifat kewilayahan di Indonesia, maka ditempuh upaya penataan ruang yang terdiri dari 3 (tiga) proses utama yang saling berkaitan satu dengan lainnya, yakni:

- a) proses perencanaan tata ruang wilayah, yang menghasilkan rencana tata ruang wilayah (RTRW). Di samping sebagai guidance of future actions RTRW pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (*development sustainability*).
- b) Proses pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud

operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri,

- c) Proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RT/RW dan tujuan penataan ruang wilayahnya.

Adapun landasan hukum bagi penataan ruang di Indonesia telah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Undang-Undang Penataan Ruang) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang kemudian diikuti dengan penetapan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) untuk operasionalisasinya. Dengan demikian, selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan produk yang memiliki landasan hukum (*legal instrument*) untuk mewujudkan tujuan pengembangan wilayah.

### 3. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gowa

Ruang harus dikelola dan ditata dengan baik dengan melibatkan campur tangan negara, dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Secara garis besar, ada 4 (empat) hal yang menjadi dasar penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gowa, yaitu peraturan perundang-undangan, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Rencana Strategis Kabupaten Gowa, serta potensi dan masalah daerah Kabupaten Gowa. Dari segi perundang-undangan, Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gowa mengacu pada Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 15 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gowa. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gowa bertujuan mewujudkan sistem penataan ruang wilayah Kabupaten Gowa yang berkualitas, serasi dan optimal dengan pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan menuju kabupaten agroindustri.

Salah satu bentuk kebijakan penataan ruang wilayah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gowa adalah izin proyek perumahan yang diperuntukan bagi di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa yang mana area rencana perumahan tersebut awalnya merupakan area tanah pertanian. Dengan kata lain, terjadi alih fungsi tanah yang awalnya merupakan tanah pertanian menjadi kompleks perumahan.

Bukan hanya proyek perumahan yang terjadi alih fungsi tanah, namun ada beberapa tempat di wilayah ibukota Kabupaten Gowa yang secara fungsi telah berubah fungsi dari tanah pertanian menjadi perumahan atau perkantoran. Pengalihfungsian tanah tersebut tentunya akan menimbulkan implikasi hukum, baik terhadap rencana tata ruang wilayah kabupaten ataupun terhadap perlindungan hak-hak rakyat atas tanah.

Menurut Nurjihan, bahwa bentuk kebijakan Pemerintah Kabupaten Gowa ini adalah salah satu bentuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dinas Tata Ruang Kabupaten Gowa saat ini tengah melakukan pembenahan terhadap tata ruang wilayah Kabupaten Gowa, khususnya penertiban terhadap pemukiman-pemukiman yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Gowa.

Berdasar pada pemaparan di atas dan berdasar pada pendapat penulis bahwa kegiatan Pemerintah Kabupaten Gowa dalam alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan

bukanlah kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai kegiatan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Karena kegiatan pemerintah tersebut bukan untuk kepentingan umum, maka pengadaan tanah oleh Pemerintah Kabupaten Gowa dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dalam peralihan hak antara masyarakat sebagai pemilik lahan dan Pemerintah Kabupaten Gowa sebagai pihak yang membutuhkan lahan dilakukan secara jual beli, Pemerintah Kabupaten Gowa bertindak sebagai Badan Hukum Perdata. Peralihan hak didasarkan kepada kesepakatan kedua belah pihak. Setelah terjadi peralihan hak, maka lahan yang dimaksud menjadi asset Pemerintah Kabupaten Gowa. Setelah menjadi asset Pemerintah Kabupaten Gowa, maka kewenangan untuk mengelola asset tersebut berada pada Pemerintah Kabupaten Gowa. Proses atau prosedur yang dilakukan dalam rangka alih fungsi lahan ini adalah langkah positif yang diambil oleh pemerintah untuk menciptakan suasana demokratis di mana kebijakan pemerintah didukung oleh masyarakatnya.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Pemerintah Kabupaten Gowa berwenang mengelola asset tanah tersebut, maka diterbitkan Keputusan Bupati Gowa Nomor 221/VIII/2011 tentang Pelepasan Asset Tanah Pemerintah Kabupaten Gowa untuk Pembangunan Perumahan di Kabupaten Gowa. Dengan terbitnya surat keputusan ini, maka terjadilah pelepasan asset Pemerintah Kabupaten Gowa.

Dalam diktum pertama surat keputusan tersebut disebutkan bahwa melepaskan asset Pemerintah Kabupaten Gowa untuk pembangunan perumahan di Kabupaten Gowa dengan letak/alamat, luas dan tahun perolehan, nama dan alamat pihak ketiga dan besarnya nilai ganti rugi dan ukuran tanah kavling sebagaimana tertuang dalam lampiran surat keputusan ini, dan menghapuskan tanah tersebut dari buku inventaris. Lebih lanjut disebutkan bahwa Pelepasan asset dilakukan dengan pembayaran ganti rugi Rp 15.000,-/m<sup>2</sup> (lima belas ribu rupiah) permeter persegi untuk ukuran dasar tanah kavling dan Rp 50.000,-/m<sup>2</sup> (lima puluh ribu rupiah) permeter persegi untuk kelebihan tanah. Pembayaran ganti rugi disetor ke Kas Daerah Kabupaten Gowa.

Dengan terbitnya surat keputusan tersebut berarti pula bahwa sudah tidak ada lagi permasalahan antara pemerintah dengan masyarakat pemilik lahan dan antara pemerintah dengan mengenai pengadaan tanah untuk kemudian dijadikan pemukiman. Dengan terbitnya keputusan tersebut berarti pula bahwa bagi yang mengambil perumahan di lokasi tersebut, maka tanah beserta bangunannya akan menjadi hak milik mereka karena surat keputusan tersebut telah melepaskan asset tanah yang menjadi lokasi perumahan itu dari asset pemerintah. Pengelolaan pembangunan perumahan di Kabupaten Gowa diserahkan kepada Koperasi Pegawai Republik Indonesia (KPRI) SEHATI. yang berminat memiliki rumah, dapat mendaftarkan diri pada koperasi tersebut. Penataan kota memang merupakan upaya yang sangat baik yang dilakukan pemerintah. Ketika daerah tertata dengan baik,

maka yang akan menikmatinya adalah rakyat jua. Namun, pelaksanaan penataan kota ini harus dibarengi dengan jaminan perlindungan hak-hak atas tanah. Apalagi permasalahan tanah ganti rugi yang merupakan fenomena yang tidak ada habisnya.

#### 4. Perlindungan Hukum terhadap Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian untuk Pembangunan Perumahan di Kabupaten Gowa

Setiap penataan ruang selalu melibatkan atau disertai dengan pembebasan tanah atau penggusuran penduduk lama. Penataan ruang pun tampil dan menjadi alat bagi pemilik modal untuk menggusur golongan ekonomi lemah. Dalam hal ini, pemerintah tanpa sengaja secara nyata tampak selalu memihak kepada golongan ekonomi kuat atau pemilik modal dengan berbagai persepsi dan kemampuannya. Penataan ruang sesuai dengan kondisi masyarakatnya memang bukan pekerjaan yang mudah, tetapi merupakan pekerjaan yang sangat sulit dan kompleks. Hal ini didukung pula oleh kebiasaan perencanaan ruang wilayah yang sudah terpaku dengan pola perencanaan yang tidak mengenal strata.

Alih fungsi lahan juga biasa disebut dengan konversi lahan. Alih fungsi lahan atau konversi lahan merupakan kegiatan yang berkaitan tentang kegiatan di dalam sektor pertanian. Alih fungsi lahan adalah dirubahnya fungsi lahan yang telah di rencanakan baik itu sebagian maupun seluruh kawasan lahan dari fungsi semula menjadi fungsi yang lain dan biasanya di alih fungsikan ke sektor pembangunan. Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai berubahnya guna lahan awal yang telah dialih fungsikan ke guna lahan lain yang telah di rencanakan oleh pihak-pihak tertentu yang bersangkutan dengan pengalih fungsian lahan tersebut.

Menurut Pasal 6 UUPA mengatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Implikasi hukumnya adalah bahwa untuk kepentingan bersama, bangsa dan negara, maka masyarakat tidak bisa memaksakan kepentingan pribadinya berkaitan dengan penggunaan tanah. Hal ini tidak terlepas pula dengan pelaksanaan penataan kota di mana maksud dan tujuan dari pelaksanaan penataan kota ini adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tidak bisa dinafikan bahwa dengan hak milik atas tanah berarti seseorang memiliki hak penuh untuk mempergunakan tanah yang dimilikinya untuk kepentingan pribadinya. Bukan berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak oleh kepentingan umum, namun UUPA tetap memperhatikan kepentingan-kepentingan perseorangan. Hal ini jelas terlihat bahwa untuk menjamin kepentingan-kepentingan perseorangan, maka pemerintah mengeluarkan peraturan-peraturan mengenai pelepasan hak atas tanah dan peraturan mengenai ganti kerugian. Walaupun telah diatur secara formal, namun masih banyak pertentangan yang terjadi antara pemerintah dengan rakyat menyangkut masalah pertanian.

Bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian harus tetap memperhatikan kepentingan rakyat. Pemerintah harus tetap mengutamakan kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat yang bermata pencaharian dari sektor pertanian. Alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian disebabkan oleh laju pertumbuhan penduduk yang begitu besar sehingga berdampak pada kebutuhan akan perumahan yang begitu besar pula. Hal ini tidak sebanding dengan ketersediaan tanah untuk perumahan, khususnya di wilayah perkotaan. Demikian

pula yang terjadi di Kabupaten Gowa, ketersediaan tanah yang begitu minim untuk area perumahan memaksa pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan untuk melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan. Hal ini tentunya mengakibatkan tanah pertanian di Kabupaten Gowa menjadi berkurang dan berimplikasi pula pada mata pencaharian masyarakat di sektor pertanian.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Gowa mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian, yakni pembangunan kompleks perumahan. Pemerintah Kabupaten Gowa tentunya harus tetap memperhatikan hak-hak masyarakat, khususnya masyarakat yang bermata pencaharian di sektor pertanian. Bagi masyarakat yang menjual tanahnya, tanah tersebut dihargai dengan harga wajar, yakni sesuai dengan jenis lahan yang dimiliki oleh masyarakat, serta berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tanah. Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Gowa.

Nurjihan mengatakan bahwa: “Kami menjelaskan kepada masyarakat tentang rencana-rencana kebijakan pemerintah, khususnya dalam hal penataan ruang dan manfaatnya untuk kesejahteraan bersama sehingga masyarakat bisa paham dan bahkan bisa berperan serta dalam menyukseskan pembangunan.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Gowa mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian ini tentunya tetap memperhatikan kesejahteraan masyarakat, khususnya perlindungan terhadap hak-hak rakyat atas tanah. Komunikasi dan saling pengertian antara masyarakat dengan pemerintah harus tetap terjalin sehingga tidak terjadi kesalahpahaman.

### 3.2. Faktor yang Menghambat Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Kawasan Pembangunan Perumahan di Kabupaten Gowa

Dalam rangka pelaksanaan izin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Gowa, terdapat faktor-faktor penghambat dalam pelaksanaan perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Gowa antara lain:

#### 1. Kendala Koordinasi

Koordinasi antara pemerintah setempat dengan instansi terkait dalam pelaksanaan izin perubahan penggunaan tanah tidak terlaksana dengan baik dalam menyampaikan sosialisasi terhadap masyarakat tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK)/ Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK)/Ibu Kota Kecamatan (IKK) sebagai instrument pertama pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Gowa karena masyarakat belum mengerti prosedur dan peraturan tentang izin perubahan penggunaan tanah, dengan demikian masyarakat melakukan perubahan penggunaan tanahnya tanpa melihat kesesuaian tata ruang lokasi yang akan dirubah penggunaannya sehingga masyarakat akan merubah penggunaan tanahnya secara liar tanpa melalui prosedur dan mekanisme izin perubahan penggunaan tanah dari tanah pertanian ke non pertanian.

Dalam wawancara penulis dengan Dhafina Almas selaku Koordinator Penatagunaan Tanah Dinas Pertanian Kabupaten Gowa yang menilai hal ini mengatakan bahwa: “Adanya perbedaan kepentingan tentang tujuan serta maksud dari pengendalian penggunaan tanah pertanian dengan kepentingan dari pihak pengembangan pembangunan, selain

itu instansi terkait kurang mengawasi dan kurang monitoring terhadap lahan-lahan pertanian.”

## 2. Kendala Pelaksanaan Kebijakan

Adanya Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Daerah yang kontradiksi berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 28 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Dana Cadangan Untuk Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur Di Kabupaten Gowa dan Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yaitu disatu sisi pemerintah daerah berupaya untuk melarang terjadinya perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian, tetapi disisi lain Pemerintah Daerah justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan tersebut melalui kebijakan pertumbuhan industri / manufaktur dan sektor non pertanian lainnya yang dalam kenyataannya menggunakan tanah pertanian, Pemerintah Daerah lebih mengoptimalkan sektor industri karena dianggap mampu meningkatkan kemakmuran dan tingkat perekonomian daerah;

## 3. Kendala Konsistensi Perencanaan

Tidak adanya konsistensi dalam perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Gowa sehingga revisi Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2012 belum terselesaikan dimana telah terjadi perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah di Kabupaten Gowa yang sudah tidak sesuai dengan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten Gowa (RTRW Kabupaten Gowa), selain itu Pemerintah Daerah juga belum menyelesaikan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten Gowa sebagai Kecamatan Perkotaan.

## 4. Masih Terdapat Ego Beberapa Instansi

Di dalam pemerintahan daerah, harus terjalin kerjasama yang baik dari semua instansi sehingga tercapai tujuan dalam pemerintahan daerah tersebut. Dhafina Almas mengatakan bahwa:

“Saat ini, masih terdapat ego dari beberapa instansi dalam perencanaan pembangunan. Karena masing-masing instansi mengejar target yang telah ditentukan. Misalnya, ketika Dinas pertanian ingin membuka lahan baru untuk meningkatkann produktifitas pertanian, maka Dinas kehutanan tetap mempertahankan area hutan tersebut karena untuk menjaga kelestarian hutan”.

Nurjihan menyambung bahwa: “Apabila instansi pemerintah tidak bisa bekerjasama satu sama lain dan hanya mementingkan ego sektoralnya, maka tujuan yang ingin dicapai di daerah tersebut tidak akan tercapai. Untuk itu, semua instansi harus bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Demikian pula halnya dalam mengatasi alih fungsi lahan di Kabupaten Gowa. Semua instansi pemerintah harus saling bekerjasama sehingga Perda rencana tata ruang dapat berjalan secara optimal”.

Suatu instansi/lemabga memiliki tujuan yang ingin dicapai. Tujuan tersebut dapat tercapai apabila terjalin kerjasama, baik internal maupun eksternal. Kerjasama eksternal dapat dilakukan melalui kerjasama dengan instansi lain. Akan tetapi, tingginya ego dari beberapa instansi untuk mencapai tujuan instansinya membuat kerjasama tersebut tidak berjalan optimal. Untuk itu, BAPPEDA dalam menjalankan fungsinya harus memperhatikan kesejahteraan bersama. Bukan hanya tujuan BAPPEDA yang tecapai. Akan tetapi tujuan dari istansi lain pun harus diperhatikan karena

BAPPEDA dan instansi lain merupakan satu bagaian dari pemerintahan Kabupaten Gowa . Sebaliknya, lembaga lain pun harus memperhatikan tujuan dari BAPPEDA sebagai badan perencana. Akan tetapi, berdasarkan hasil penelitian, ditemukan bahwa masih tingginya ego dari beberapa instansi dalam perencanaan pembangunan. Misalnya, terkait tentang perencanaan di kawasan pertanian.

## 5. Bisnis Perumahan Semakin Berkembang

Berdasarkan data statistik Kabupaten Gowa tahun 2020, tanah pertanian Kecamatan Pallangga berkurang akibat alih fungsi, yaitu pada tahun 1996 tanah pertanian di Kecamatan ini seluas 11.006 ha dan pada tahun 2020 seluas 7.933 ha atau berkurang seluas 14 %. Sebagai kawasan strategis, tentunya meberikan peluang kepada para bisnis perumahan untuk mengembangkan usahanya. Dalam hal ini, Nurjihan mengatakan bahwa:

“Kawasan srategis akan memberikan peluang yang besar bagi para bisnis perumahan untuk mengembangkan usahanya. Seperti di kawasan Pallangga yang merupakan kecamatan yang paling dekat dengan kota makassar, pembangunan perumahan dan ruko (rumah toko) semakin meningkat. Hal ini akan mempengaruhi jumlah lahan pertanian yang ada di Pallangga. Selain itu, pengembangan perumahan di kawasan Pallangga juga merupakan dampak dari perencanaan pembangunan”.

Dhafina Almas juga mengatakan bahwa: “Salah satu kawasan strategis di Kabupaten Gowa adalah kawasan Pallangga. Kawasan tersebut merupakan kawasan yang paling dekat dengan kota Makassar, sebagai dampaknya, kawasan Pallangga mengalami perkembangan yang cukup cepat terutama dalam bidang pembangunan sarana dan prasarana serta perumahan. Hal tersebut dimanfaatkan oleh para pengembang bisnis perumahan sebagai uasaha yang cukup menjanjikan”.

Kawasan strategis merupakan kawasan yang memiliki pertumbuhan yang sangat cepat. Kawasan strategis kabupaten adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kabupaten/kota terhadap ekonomi, sosial, budaya dan/atau lingkungan. Di Kabupaten Gowa, berdasarkan Perda No 6 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang apabila kawasan strategis tersebut dimanfaatkan oleh para pengembang bisnis perumahan, maka kawasan tersebut akan mengalami penurunan produksi di sektor pertanian dan hilangnya lapangan pekerjaan bagi masyarakat Kabupaten Gowa.

## 6. Kurangnya Kesadaran Masyarakat Akan Kewajibannya

Suatu peraturan akan terlaksana secara optimal apabila semua unsur berfungsi dengan baik sehingga tercipta ketertiban dan keamanan dalam masyarkat. Nurjihan mengatakan bahwa:

“Kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya perencanaan dalam pembangunan mengakibatkan sebagian masyarakat menjual lahan pertanian demi keuntungannya sendiri tanpa memperhatikan keseimbangan lingkungan sehingga lahan pertanian tersebut dikembangkan oleh para bisnis perumahan. Hal tersebut mengakibatkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian dan luas lahan pertanian akan semakin berkurang. Selain itu, masyarakat memanfaatkan ruang yang tidak sesuai izin pemanfaatan ruang”.

Hal yang sama pun dikemukakan oleh Dhafina Almas bahwa: “Masyarakat yang memiliki kesadaran hukum yang rendah akan mudah melakukan hal-hal yang melanggar hukum. Misalnya, masyarakat akan mengalihfungsikan lahannya sendiri tanpa melalui izin dari pemerintah karena menganggap hal tersebut tidak perlu dan hanya membuang waktu sehingga alih fungsi lahan pun terjadi tanpa izin dari pemerintah meskipun pemerintah telah melakukan sosialisasi mengenai izin mendirikan bangunan yang dipajang di area jalan lokasi pertanian”.

Masyarakat sangat menentukan optimal atau tidaknya suatu peraturan. Apabila kesadaran masyarakat tentang hukum kurang, maka peraturan tersebut tidak akan berjalan secara optimal. Berdasarkan hasil wawancara dengan pegawai BAPPEDA, salah satu faktor yang menyebabkan PERDA No 6 Tahun 2012 tidak terlaksana secara optimal adalah karena kurangnya kesadaran masyarakat tentang hukum. Kewajiban masyarakat dalam pemanfaatan ruang wilayah yaitu mentaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan, memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diberikan, dan memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum. Akan tetapi, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa masyarakat tidak melaksanakan kewajibannya dalam pemanfaatan ruang. Misalnya, masyarakat melakukan alih fungsi lahan tanpa melalui izin dari pemerintah.

#### 7. Dampak Perubahan Penggunaan Lahan Pertanian Ke Non Pertanian

Terkonsentrasinya pembangunan perumahan dan industri di Kota Makassar membuat Kabupaten Gowa adalah wilayah yang terdekat merasakan dampak bergesernya wilayah pembangunan, di satu sisi menambah terbukanya lapangan kerja di sektor non pertanian seperti jasa konstruksi, dan industri, akan tetapi juga menimbulkan dampak negatif yang kurang menguntungkan. Dampak negatif tersebut antara lain:

- a) Berkurangnya luas sawah yang mengakibatkan turunnya produksi padi, yang mengganggu tercapainya swasembada pangan.
- b) Berkurangnya luas sawah yang mengakibatkan bergesernya lapangan kerja dari sektor pertanian ke non pertanian, yang apabila tenaga kerja local yang ada tidak terserap seluruhnya justru akan meningkatkan angka pengangguran. Dampak sosial ini akan berkembang dengan meningkatnya kecemburuan sosial masyarakat setempat terhadap pendatang yang pada gilirannya berpotensi meningkatkan konflik sosial.
- c) Investasi pemerintah dalam pengadaan prasarana dan sarana pengairan menjadi tidak optimal pemanfaatannya.
- d) Kegagalan investor dalam melaksanakan pembangunan perumahan maupun industri, sebagai dampak krisis ekonomi, atau karena kesalahan perhitungan mengakibatkan tidak termanfaatkannya lahan yang telah diperoleh, sehingga meningkatkan luas lahan tidur yang pada gilirannya juga menimbulkan konflik sosial seperti penjarahan lahan.

#### 8. Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non-Pertanian di Kabupaten Gowa

Pentingnya sosialisasi agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam bermasyarakat. Menurut Nurjihan, sosialisasi merupakan salah satu hal terpenting dalam kehidupan bermasyarakat. Sosialisasi dimaksudkan agar memudahkan

seorang atau sekelompok orang dalam memahami sesuatu hal. Proses sosialisasi yang tidak berjalan dengan baik dapat mengakibatkan pemahaman atau persepsi orang terhadap suatu hal tersebut akan berbedabeda (multipersepsi). Muncul dampak dari alih fungsi lahan pertanian maka muncul upaya atau strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gowa dalam mengatasi berbagai permasalahan yang muncul terkait alih fungsi lahan pertanian ke sektor non-pertanian.

Adapun upaya lain yang dilakukan yaitu melakukan perbaikan regulasi, dimana saat ini sedang review Peraturan Daerah Kabupaten Gowa tentang LP2B. Melakukan pendekatan kepada para petani dengan dibentuknya kelompok tani yang dipegang oleh Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), pemberian fasilitas (sarana dan prasarana), pemberian subsidi kepada para petani seperti pemberian benih bersubsidi, dan alat pertanian, melakukan insentif sehingga mendorong petani untuk giat dalam mengelola lahan pertaniannya dimana jikalau memenuhi ketentuan yang ada maka petani akan diberikan keringanan pajak tanah bahkan hingga bebas pajak. Upaya lain yang dilakukan yaitu pembentukan tim penyusun data kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengendaliannya, akan tetapi pembentukan tim tersebut masih dalam tahap proses, yang diajukan oleh Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten Gowa termasuk daerah yang ditugjawaaskan untuk membentuk tim tersebut.

## 4. KESIMPULAN DAN SARAN

Hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan peralihan fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Kabupaten Gowa telah terlaksana dengan baik sebagaimana berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam pelaksanaan perizinan perubahan penggunaan lahan, harus mendapatkan izin dari instansi seperti Bappeda, BPN, BP2T, dan Dinas Pertanian, dalam hal ini masyarakat meminta pertimbangan teknis. Tetapi keputusan akhir pada Bupati, alur dalam perizinan perubahan penggunaan lahan belum berjalan dengan baik, karena belum ada sistem tertulis mengenai prosedur perizinan perubahan penggunaan lahan. Masyarakat yang ingin mengalih fungsikan lahan pertanian ke non pertanian harus ke Bappeda, Dinas Pertanian untuk meminta pertimbangan teknis, jika di setujui lalu mendaftarkan perizinan. Faktor Yang Menghambat Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Kawasan Pembangunan Perumahan Di Kabupaten Gowa adalah kendala koordinasi, pelaksanaan Kebijakan, kendala Konsistensi Perencanaan, masih terdapat ego dari beberapa instansi, bisnis perumahan semakin berkembang, kurangnya kesadaran masyarakat akan kewajibannya.

Disarankan untuk pemerintah Kabupaten Gowa agar meningkatkan sosialisasi mengenai perizinan perubahan penggunaan lahan dan di tuangkan dalam bahasa yang sederhana mengingat tidak semua masyarakat berpendidikan tinggi dan untuk meningkatkan pelayanan dalam hal perizinan perubahan penggunaan lahan dengan membuat sistem alur untuk prosedur perizinan perubahan penggunaan lahan serta lebih meningkatkan kesadaran hukum dengan pemberian penerangan-penerangan secara luas yang menyangkut tugas masing-masing instansi yang berkaitan dengan perizinan perubahan penggunaan lahan sehingga tercipta tertib administrasi dalam perizinan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Untuk masyarakat setempat harus bisa lebih arif dalam menjaga keseimbangan lingkungan,



sebelum menjual lahan pertaniannya, harus dipikirkan dengan matang agar tidak mengganggu aspek-aspek kondisi sosial ekonomi mereka sendiri.

## 5. DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 2001. *Aneka Masalah Hukum Agraria dalam Pembangunan di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Affan Mukti, 2006. *Pokok-pokok bahasan Hukum Agraria*, USU Press Medan,
- Ali Sofyan Husein, 2003. *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.).
- Asri Wijayanti, 2009, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Boedi Harsono, 2002, *Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Edisi Revisi, Cetakan ke-15*, Djembatan, Jakarta.
- Firman T. 2005. *Konversi lahan pertanian dalam perspektif pengembangan wilayah dan kota*. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan LPPM – Institut Pertanian Bogor.
- Gunanto, E.S., 2007. *Konversi Lahan Pertanian Mengkhawatirkan*, Raja Persada Grafika.
- Herman Soesangobeng, 2012. *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, Yogyakarta: STPN Press.
- Hyronimus Rhiti, 2015 *filsafat hukum edisi lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima, Universitas Atma jaya, Yogyakarta,
- Irawan, B. 2004. *Solusi Konversi Lahan Melalui Pendekatan Sosial Ekonomi*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.
- Isa, Iwan. 2014. *Strategi Pengendalian Alih fungsi Lahan Pertanian*. Badan Pertanahan Nasional Jakarta.
- Kustiawan, I. 2005. *Konversi lahan pertanian di Pantai Utara Jawa*. Prisma. Pustaka LP3ES. Jakarta.
- Maria SW. Somardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasidan Implementasi*, (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2006).
- Muchsin, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Sihaloho M. 2004. *Konversi Lahan Pertanian dan Perubahan Struktur Agraria*. Tesis. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Sumaryanto, Dkk.2001. *Analisis Kebijakan Konversi Lahan Sawah Ke Penggunaan Non Pertanian*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bekerja Sama Dengan Proyek Pembinaan Kelembagaan Pertanian Nasional. Bogor.
- Sumaryo, S Tahlim. 2005. *Pemahaman Dampak Negatif Konversi Lahan Sawah Sebagai Landasan Perumusan Strategi Pengendaliannya*. Prosiding Seminar Penanganan Konversi Lahan dan Pencapaian Pertanian Abadi. LPPM IPB: Bogor
- Sunindhia, Y.W. dan Ninik Widiyanti. 1988. *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, PT. Dina Aksara: Jakarta.
- Syahyuti. 2005. *Kebijakan Lahan Abadi untuk Pertanian Sulit Diwujudkan*. Bogor: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Utomo, dkk. 2006. *Pembangunan dan Alih Fungsi Lahan*. Lampung: Universitas Lampung.
- Widjanarko, B. S., dkk. 2006. "Aspek Pertahanan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (Sawah)". Jakarta. Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN.
- Wiradi, *Reformasi Agraria; Perjalanan Yang Belum Berakhir*, INSIST Press, Yogyakarta, 2000.
- Yunus, Hadi Sabari., 2008. *Dinamika Wilayah*, Pustaka Belajar. Yogyakarta.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I., *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Kerangka Otonomo Daerah*, Jakarta, 2014
- Purnama, Anang Sigit, Zulkifli Makkawaru, and Andi Tira. "Tinjauan Hukum Terhadap Pelaksanaan Redistribusi Tanah Pertanian di Kabupaten Pangkajene Kepulauan." (2020).
- Ruswandi A. 2005. *Dampak konversi lahan pertanian terhadap perubahan kesejahteraan petani dan perkembangan wilayah*. Institut Pertanian Bogor.
- Tira, Andi. "Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Keputusan Tata Usaha Negara: Legal Protection Of Holder Certificate Of Land Rights Through State Business Decisions." *Clavia* 17.2 (2019): 69-80.