

KEBIJAKAN ALIH FUNGSI LAHAN UNTUK PEMBANGUNAN KAWASAN PERUMAHAN DI KABUPATEN CIREBON

Oleh :
Agus Manurung¹

ABSTRACT

The growth of the housing industry in Cirebon is growing rapidly the last five years . This correlates with the urgent needs of the land , sparking rampant conversion of agricultural land . Is the land acquisition have noticed regulations set zoning in which productive agricultural land as a safeguard sustainable food security . Cirebon District Regulation No. 17 Year 2011 on Spatial Planning has arranged it . But the problem is , whether the land conversion policy in Cirebon has been referred to the applicable law and how policy formulation over the land to be allocated for housing development .

Keywords : Transfer Function of Land and Housing Development

I. PENDAHULUAN

Perkembangan jumlah perumahan di Kabupaten Cirebon dalam masa sepuluh tahun terakhir berkembang pesat terlihat dengan menjamurnya perumahan-perumahan baru yang dilakukan oleh Pengembang Perumahan (*developer*). Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) mencatat, tahun 2007 hanya dua ijin perumahan baru dari *developer* menanamkan modal di Kabupaten Cirebon. Tahun 2008 : 16 ijin, tahun 2009 : 29 ijin, dan tahun 2010 : 58 ijin perumahan baru. Bahkan sampai dengan bulan Juli 2011 tercatat sudah 32 ijin perumahan baru dikeluarkan oleh BPPT.² Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan industri *developer* di Kabupaten Cirebon berkembang pesat.

Keterbatasan lahan dan harga tanah di wilayah kota yang tinggi membuat para *developer* mencari lahan perumahan di daerah pinggiran perkotaan yang banyak berbentuk tanah pertanian produktif. Harga beli tanah sebagai faktor produksi membuat *developer* melakukan pembelian tanah secara langsung dari masyarakat pemilik tanah yang pada umumnya masyarakat menengah kebawah.

Meskipun keberadaan *developer* menciptakan ketersediaan rumah tinggal, terbukanya lapangan kerja, bertumbuhnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta pertumbuhan ekonomi. Namun

menyerahkan mekanisme penyediaan lahan kepada pasar dapat menimbulkan permasalahan fundamental baru yakni maraknya alih fungsi lahan pertanian produktif³. Menurut Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, Perikanan dan Kehutanan (DP3K) Kabupaten Cirebon, rata-rata alih fungsi lahan pertanian produktif ke sektor perumahan sebesar 150 ha - 200 ha per tahun⁴.

Pembiaran hal tersebut tentunya menjadi permasalahan besar di kemudian hari yang pada saatnya menimbulkan resistensi ketahanan pangan dan terjadinya ekonomi biaya tinggi karena sebenarnya masih cukup melimpah lahan-lahan non pertanian produktif di Kabupaten Cirebon. Hal inilah yang menarik diamati karena Pemerintah Kabupaten Cirebon selaku *stake holder* seharusnya telah menata jauh hari sebelumnya dan tidak membiarkan mekanisme pasar begitu saja. Masih terlalu mudah di Kabupaten Cirebon dijumpai lahan pertanian produktif yang berubah begitu saja menjadi kawasan perumahan.

Permasalahan krusial alih fungsi lahan tersebut bukan semata-mata kemudian melakukan pelarangan penjualan tanah sawah produktif maupun alih fungsi lahan (*konversi lahan*) sebagai perubahan fungsi sebagian ataupun keseluruhan kawasan lahan dari fungsinya semula menjadi fungsi lain yang kemudian melahirkan dampak

¹ Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Swadaya Gunungjati Cirebon

² <http://www.regional.kompas.com/read/2013/01/08/02053115>

³ Salah satu ciri lahan pertanian produktif adalah lahan pertanian tersebut memiliki sistem irigasi teknis, intensitas tanam 1-2 kali per tahun, produksi > 4,5 ton/ha/panen.

⁴ <http://www.pikiran-rakyat.com/node/195130>

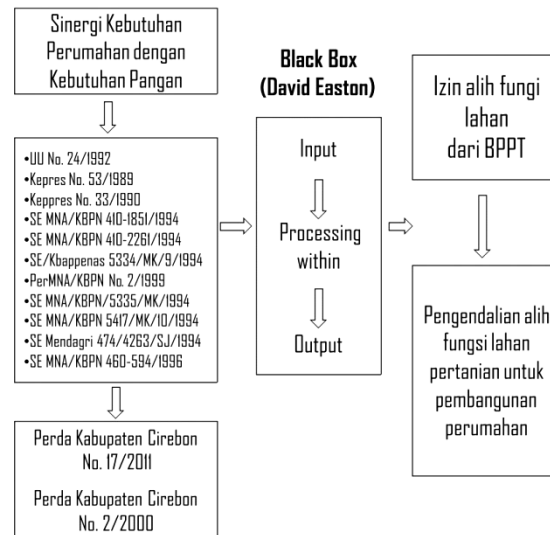
negatif atau menimbulkan permasalahan lingkungan. Ataupun dalam arti sebagai perubahan penggunaan yang disebabkan faktor-faktor keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan mutu kehidupan yang lebih baik⁵. Berbagai pilihan terbaik atas tindakan yang diambil disesuaikan dengan keseimbangan kepentingan maupun sumber daya yang ada dengan selalu memperhatikan kepentingan umum yang lebih besar.

Kenyataannya, penyebaran lokasi pembangunan perumahan oleh *developer* tidak merata melainkan lebih terpusat pada kawasan-kawasan tertentu. Ironisnya kawasan-kawasan tersebut sebelumnya justru merupakan lahan pertanian produktif yang bahkan sebagian besar memiliki sistem irigasi teknis dimana air dapat mengalir sepanjang tahun. Peristiwa tersebut tidak hanya sesekali terjadi tetapi terus berkembang sehingga alih fungsi lahan pertanian produktif menjadi terus berlangsung dan kawasan yang ada berubah menjadi kawasan perumahan sangat luas.

Sebenarnya sejumlah perundang-undangan telah dibuat dan berbagai peraturan telah diciptakan, namun semuanya seakan-akan mandul dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian tersebut. Dengan kata lain efektivitas implementasi instrumen pengendalian alih fungsi tersebut belum berjalan optimal sesuai dengan yang diharapkan.⁶ Sebagai pemangku kepentingan, Pemerintah Kabupaten Cirebon juga telah mengeluarkan Perda No. 17 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon Tahun 2011-2031 yang berisi zonanisasi kawasan tertentu. Namun kenyataan di lapangan menunjukkan lain bahwa ijin yang dikeluarkan oleh Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Cirebon belum

efektif mengintegrasikan kepentingan perlindungan alih fungsi lahan pertanian produktif tersebut.

KERANGKA PEMIKIRAN



II. PERUMUSAN MASALAH

1. Apakah kebijakan alih fungsi lahan di Kabupaten Cirebon telah merujuk pada ketentuan hukum yang berlaku ?
2. Bagaimanakah formulasi kebijakan alih fungsi lahan agar dapat diperuntukan untuk pembangunan perumahan ?

III. PEMBAHASAN

1. Upaya Pemerintah Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan

Kabupaten Cirebon memiliki luas wilayah administratif 990,36 Km² dengan jumlah penduduk sebanyak 2.293.397 jiwa di tahun 2013, maka rata-rata kepadatan penduduk adalah 2.316 jiwa/km². Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku yang digunakan sebagai barometer pertumbuhan ekonomi. Pada tahun 2013, PDRB mencapai 25,89 T, artinya pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Cirebon meningkat 13,56% dari tahun sebelumnya 22,80 T tahun 2012.⁷

Saat ini Kabupaten Cirebon memiliki luas lahan pertanian seluas 53 ribu hektar. Luas lahan tersebut masih diatas luasan target yang dicanangkan Pemerintah

⁵ Irawan, B, *Konversi Lahan Sawah : Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*, Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 23, Nomor 1, Juni 2005. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor, 2005

⁶ Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat*, Analisis Kebijakan Pertanian Volume 5 No. 2, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor, 2007.

⁷ BPS Kabupaten Cirebon dalam Angka 2014

Kabupaten Cirebon yang menargetkan 40 ribu hektar luas lahan sebagai lahan abadi untuk memenuhi kebutuhan pangan berkelanjutan. Hal ini menjadikan alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan perumahan kurang mendapatkan perhatian serius dari masyarakat luas, Pemerintah Kabupaten Cirebon melalui dinas-dinas terkait masih terkesan longgar dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian produktif.

Disamping itu, apabila suatu wilayah telah terdapat pembangunan kawasan perumahan, maka hal ini dapat memicu alih fungsi lahan untuk perluasan lahan akibat dukungan ekonomi penduduk sekitar yang akhirnya mendorong kebutuhan masyarakat akan perumahan. Terjadi pula peningkatan ekspektasi ekonomi pada kawasan tersebut mengundang *developer* lain untuk turut serta membangun perumahan di wilayah tersebut hingga pasar sudah tidak mampu lagi mengakomodasi perubahan atau kawasan tersebut sudah jenuh untuk bertumbuh.

Pencegahan alih fungsi lahan pertanian dapat dilakukan dengan pengendalian atau pengaturan sejak dini, menggunakan peraturan tertentu yang dapat diintegrasikan dengan kepentingan lainnya, antara lain kepentingan bisnis ekonomi, demografi ekonomi, sosial ekonomi dan lainnya. Kemampuan integratif peraturan dengan kepentingan lainnya akan membuat peraturan tersebut bernyawa dan akan ditaati, dijalankan, dan dipatuhi. Dan pengaturan tersebut sedapat mungkin mampu menyelesaikan pula permasalahan-permasalahan lain yang timbul karena munculnya tindakan pencegahan tersebut.

Peraturan ataupun hukum tidak hanya berlaku pada ruang ketegasan tetapi kemudian tidak memiliki daya guna bagi penyelesaian masalah ekonomi sosial. Kecerdasan memperoleh upaya-upaya ataupun ide-ide sangat diperlukan guna dapat menyelesaikan sebanyak mungkin permasalahan yang timbul di kemudian hari. Idealnya, pengaturan tersebut dapat terintegrasi dalam skala prioritas kepentingan masyarakat luas dengan aplikasi nyata dalam kebijakan perumahan. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan harus berdampak pada pertumbuhan ekonomi

tanpa mengurangi pengendalian berkelanjutan.

Fungsi pemerintahan dalam aspek pertanahan adalah dalam kepentingan mengatur masyarakat, bukan sebagai semata-mata penguasa, maka mekanisme yang diambil adalah melalui pembuatan peraturan termasuk perijinan, berikut tentang implementasinya. Masyarakat sebagai pemilik lahan pertanian produktif berhadapan langsung dengan berbagai kebutuhan hidup yang harus dicukupinya. Keluarga membutuhkan biaya-biaya baik berupa biaya rutinitas ataupun biaya besar insidental semisal karena sakit, biaya sekolah, hajatan, membeli peralatan-peralatan, membeli mobil, rumah, dan sebagainya.

Disisi lain, pengembang atau developer adalah termasuk profile pembeli tanah yang relatif luas sehingga memiliki elastisitas penerimaan terhadap berbagai kondisi tanah. Relatif luasnya tanah yang dibeli oleh developer atau pengembang membuat dirinya lebih dapat menerima berbagai kekurangan keadaan tanah yang dibeli sehingga tidak terlalu memikirkan tentang kesuburan tanah, bentuk tanah, lokasi tanah apakah terlalu kedalam dari jalan raya, berbukit ataukah curam, dan sebagainya. Berbeda halnya apabila pembelian tanah relatif sempit sehingga keadaan-keadaan penunjang keuntungan pembelian tanah akan sangat lebih dipikirkan oleh pembeli tanah.

Sebagai pedoman guna mengendalikan terjadinya alih fungsi lahan Pemda Kabupaten Cirebon menerbitkan Perda RTRW No 17 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Cirebon Tahun 2011-2031. Perda tersebut mengacu kepada :

1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068);
2. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4254);

3. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun 2009-2029 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2010 Nomor 22 Seri E, Tambahan lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 86);
4. Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 14 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Cirebon Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Cirebon Tahun 2009 Nomor 14, Seri E.8, Tambahan Lembaran Kabupaten Cirebon Nomor 32).

2. Masalah Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

Kabupaten Cirebon memiliki proyeksi investasi yang menjadi magnet bagi investor untuk mempertimbangkan berinvestasi di Kabupaten Cirebon, diantaranya mengenai aspek-aspek jaringan telepon, air bersih dan listrik serta transportasi (jaringan jalan) ke Jakarta (untuk ekspor). Semua itu telah didukung dengan beberapa sarana yang sudah beroperasi di Kabupaten Cirebon saat ini. Yaitu adanya pengembangan jalur tol CIPALI (Cikopo-Palimanan), Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) Cirebon Electric Power (CEP), Jalur ganda (*Double Track*) Kereta Api, Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB), Pelabuhan Cirebon, Pertumbuhan ekonomi regional yang cukup tinggi serta *Existing market demand*.

Selain itu, dinamika pertumbuhan perkotaan di Kabupaten Cirebon berdasarkan RTRW tersebut mendorong laju pertumbuhan penduduk wilayah perkotaan, sehingga kebutuhan pemukiman di wilayah perkotaan lama-kelamaan semakin meningkat sebagai kebutuhan hidup yang layak. Peningkatan kebutuhan pemukiman yang memadai di Kabupaten Cirebon mempengaruhi pertumbuhan industri developer yang terus meningkat pesat sehingga lahan-lahan yang berada di kota semakin menyempit dan harganya pun semakin tinggi. Akibatnya untuk memenuhi kebutuhan pemukiman tersebut membuat para developer mencari lahan perumahan di daerah pinggiran perkotaan yang biasanya banyak berbentuk tanah pertanian.

3. Implementasi Kebijakan Hukum

Secara keseluruhan aspek hukum yang berkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Cirebon telah cukup terintegrasi untuk dapat memenuhi kriteria sebagai dasar pertimbangan dalam hal pemberian izin alih fungsi untuk lokasi pembangunan perumahan kepada para pengusaha pengembang perumahan.

Pihak pemerintahan melalui instrumen BPPT lah yang seharusnya dapat berperan sentral menata dan mengatur permohonan alih fungsi lahan pertanian produktif ini. Tanpa perizinan yang mereka terbitkan maka tidak memungkinkan bagi developer untuk melakukan pembangunan perumahan ataupun dengan cara alih fungsi lahan.

Tahapan proses permohonan izin dari pengembang perumahan kepada BPPT ini sangat menentukan ditaati ataupun dilanggarnya konversi lahan tersebut, yang dalam praktek di lapangan sangat kuat dipengaruhi oleh *environmental* ekonomi, politik, dan lainnya. Pada tahapan ini dirasakan pengaruh *environmental* ekonomi sangat mendominasi pengambilan keputusan, para pemangku kebijakan sering kali terjebak pada jual beli perizinan yang dimaksud.

Tahapan proses perizinan pembangunan perumahan yang dimaksud untuk diikuti oleh pengembang adalah sebagai berikut :

- a. Rekomendasi Alih Fungsi Lahan Untuk Pembangunan Perumahan (Dinas Pertanian, Perkebunan, Peternakan dan Kehutanan)
- b. Fatwa Rencana Pengarahan Lokasi (BPPT)
- c. Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Rangka Penerbitan Izin Perubahan Penggunaan Tanah (Badan Pertanahan Nasional)
- d. Surat Keterangan Perolehan Dan Penggunaan Tanah (BPPT)
- e. Advis Teknik Feil Banjir (Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air dan Pertambangan)
- f. Rekomendasi Site Plan (Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang)
- g. Rekomendasi Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan Upaya

Pemantauan Lingkungan (UPL) (Badan Lingkungan Hidup Daerah)

h. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) (BPPT)

Mekanisme dalam perijinan internal tersebut adalah, arus perizinan harus dilakukan secara urut dan telah disetujui oleh instansi yang menanganinya. Penolakan pemberian izin pada satu instansi akan mengakibatkan arus pemberian izin selanjutnya tidak dapat dipenuhi.

BPPT bukan sebagai satu-satunya badan yang berwenang memberikan izin pembangunan perumahan, melainkan mengakomodasi rekomendasi-rekomendasi dari instansi lain yang terkait. Developer juga melakukan permohonan izin dari instansi-instansi lainnya sehingga BPPT bukan satu-satunya badan perizinan (tidak satu pintu). Pihak BPPT harus melakukan koordinasi dengan berbagai instansi terkait lainnya sehingga dalam hal ini dapat terjadi inkonsistensi kepentingan dalam rangka penegakan hukum pemberian izin alih fungsi lahan.

Ketidaksatuan pintu perizinan dapat menimbulkan ketidakjelasan satuan biaya ataupun sumber daya yang harus dikeluarkan pemohon perizinan. Pengendalian alih fungsi lahan dilakukan secara terpisah-pisah antara instansi yang satu dengan yang lainnya, dalam praktek pengendalian alih fungsi lahan lebih dibebankan kepada Dinas Pertanian, Perkebunan, Peternakan dan Kehutanan.

Seringkali terjadi perbedaan pandangan, pemikiran, dan putusan antara satu instansi dengan instansi yang lain mengenai disetujui atau tidaknya permohonan izin alih fungsi lahan bagi pembangunan perumahan. Karena tidak terdapatnya kewenangan mutlak pada salah satu instansi tertentu mengenai alih fungsi lahan bagi pembangunan perumahan maka seringkali beban pertanggungjawaban tidak dapat dibebankan pada salah satu instansi tertentu.

Beban pertanggungjawaban dimaksud baik kepada benar atau tidaknya alih fungsi lahan bagi pembangunan perumahan ataupun besarnya biaya yang harus dibebankan kepada pemohon izin pembangunan perumahan. Dalam prakteknya otonomi pemberian izin

perinstansi dapat terinfiltrasi oleh instansi lain selanjutnya sehingga tidak semata-mata pada satu instansi tersebut menjalankan fungsinya secara maksimal.

Kemungkinan perbedaan putusan antara satu instansi dengan instansi lainnya dapat menimbulkan ekonomi biaya tinggi bagi pemohon perizinan yang berimbas kepada naiknya beban masyarakat atas nilai rumah yang dibelinya.

Kabupaten Cirebon telah memiliki Perda Nomor 17 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dimana di dalam diktum mengingat Perda tersebut mengkonstruksi diri dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang jo. UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan jo. UU Nomor 01 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman jo. PP Nomor 02 Tahun 1998 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional jo. PP Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional jo. PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Selain itu, Perda tersebut juga mengatur mengenai zonasi fungsi ruang pada daerah-daerah tertentu.

Zonasi fungsi ruang per wilayah-wilayah tertentu di Kabupaten Cirebon dalam Perda tersebut tidak mampu menjelaskan secara detail pengaturan fungsi ruang-ruang tersebut, sementara para pemangku kebijakan seringkali mendasarkan keputusannya pada Perda tersebut. Pembagian zonasi ruang dalam Perda tersebut tidak mampu mencerminkan secara detail potensi kewilayahan yang telah ada, sehingga keberadaan perda tersebut belum dapat digunakan secara efektif untuk mencegah alih fungsi lahan yang tidak melindungi kepentingan umum.

Pertimbangan alih fungsi lahan tergantung kepada peninjauan lapangan yang dilakukan para pemangku kebijakan yang biasanya dituangkan dalam berita acara tim teknis peninjau lapangan yang biasanya beranggotakan terdiri dari beberapa dinas terkait (Unsur Bappeda, DCKTR, PSDAP, Unsur Sumber Daya Alam, Bagian Hukum, dan Unsur UPT Kecamatan terkait).

Tidak terdapat fungsi kontrol ataupun pengawasan dari lembaga tertentu untuk

melakukan penilaian apakah isi dalam berita acara tinjauan lapangan tersebut berkorelasi fungsi dengan alih fungsi lahan yang sesuai peraturan Perundang-undangan. Selain itu, anggota dari tim peninjau lapangan tersebut sering berubah-ubah, meskipun masih dari instansi yang sama.

Melihat praktek di lapangan bahwa seringkali terjadi alih fungsi lahan bagi pembangunan perumahan terhadap lahan pertanian produktif maka dapat dikatakan pada beberapa izin pembangunan perumahan dapat dikatakan telah melanggar ketentuan yang berlaku.

Kejadian pelanggaran alih fungsi lahan tersebut tidak semuanya terjadi melainkan hanya pada beberapa izin pembangunan perumahan tertentu. Hal ini diantaranya disebabkan oleh alur kepentingan lokasi untuk pembangunan perumahan ditentukan terlebih dahulu oleh pengembang perumahan yang memiliki motivasi keuntungan. Pengusaha pengembang perumahan secara umum berorientasi kepada nilai jual kembali atas rumah yang dibangunnya pada lokasi tertentu dimana hal tersebut seringkali bertentangan dengan tujuan ketahanan pangan.

Pihak pengusaha perumahan kurang memiliki informasi mengenai pelarangan alih fungsi lahan pertanian produktif bagi pembangunan perumahan sementara lokasi untuk pembangunan perumahan telah diberi dari masyarakat

Sementara kepentingan pemilik lahan pertanian (petani) adalah menginginkan untuk menjual lahan pertaniannya sehingga memperoleh uang yang dapat digunakan untuk memenuhi kepentingan yang diinginkannya. Adalah sulit sekali mengatasi kenyataan tersebut dalam kenyataan petani membutuhkan uang untuk menutupi kebutuhannya sedangkan pemerintah daerah tidak memiliki cara konkrit untuk menanggulangnya.

Praktek di lapangan, secara psikologis pemangku kebijakan mempertimbangkan nilai pengorbanan uang investasi yang telah dikeluarkan oleh pengusaha perumahan sehingga pemangku kebijakan tidak serta merta menolak begitu saja permohonan alih fungsi lahan yang dimohon pengusaha

meskipun hal tersebut melanggar peraturan perundang-undangan

Sebagian besar pengusaha perumahan belum memahami peraturan alih fungsi lahan dengan baik sehingga investasi yang dilakukannya belum mempertimbangkan lokasi-lokasi tertentu yang seharusnya dihindari untuk dilakukan pembelian.

Disamping upaya pemerintah daerah untuk melindungi lahan pertanian produktif melalui Perda Rencana Tata Ruang Wilayah, telah terdapat rencana untuk membuat perda lahan pertanian abadi yakni dengan mempertahankan lahan pertanian yang telah ada di masyarakat. Meskipun hal ini sulit sekali dilakukan karena pelarangan perubahan fungsi lahan harus diikuti dengan upaya insentif yang menarik sehingga petani tidak menjual lahan yang dimilikinya namun terkendala ketersediaan anggaran.

Sebenarnya masih terdapat banyak lahan tidak produktif ataupun tegalan pertanian di seluruh wilayah Kabupaten Cirebon sehingga alih fungsi lahan yang terjadi pada lahan tidak mengganggu ketahanan pangan.

Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat (terutama kepada pengusaha perumahan) secara dini tentang arti penting lahan pertanian produktif dari pemerintah daerah membuat para pengusaha perumahan kurang tepat dalam memilih pengembangan lokasi pembangunan perumahan. Kurangnya komunikasi, sosialisasi, dan koordinasi antara pemangku kebijakan dengan para pengusaha perumahan. Penetapan investasi lahan pembangunan perumahan seharusnya didahului dengan komunikasi tentang dapat atau tidaknya suatu lahan tersebut dijadikan kawasan perumahan.

Pemangku kebijakan jarang sekali memberikan arahan-arahan kepada pengusaha perumahan untuk menghindari investasi pada lahan pertanian produktif ataupun pada wilayah-wilayah tertentu. Hubungan pemangku kebijakan dengan pengusaha perumahan masih didominasi kepentingan ekonomis dari kedua belah pihak.

Banyak lahan-lahan yang tidak produktif justru tidak menjadi sasaran investasi para pengusaha perumahan.

Pembukaan lahan-lahan tidak produktif untuk pembangunan perumahan bermanfaat bagi masyarakat secara ekonomi dan demografi sehingga layak mendapatkan insentif dari pemerintah daerah.

IV. SIMPULAN

Norma perlindungan alih fungsi lahan produktif telah jelas ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga pelaksanaan pada tataran kebijakan seharusnya menyesuaikan dengan norma dasar yang ada, tarikan kepentingan-kepentingan yang ada harus ditempatkan pada koridor-koridor tujuan kemanfaatan peraturan perundang-undangan alih fungsi lahan pertanian produktif. Meskipun demikian, alih fungsi lahan pertanian produktif tetap dapat dijalankan karena kepentingan umum mendesak dengan skala prioritas tinggi setelah melalui berbagai tahapan kajian lebih mendalam.

Dalam hal ini pada beberapa titik kawasan tertentu di Kabupaten Cirebon terlihat pertimbangan skala prioritas perijinan alih fungsi lahan yang diberikan oleh Dinas Perijinan Kabupaten Cirebon guna pembangunan kawasan perumahan masih memerlukan kajian lebih jauh karena pada kawasan tersebut terdapat saluran-saluran air irigasi primer dengan kualitas kesuburan tanah yang cukup baik yang mendukung ketahanan pangan. Pertimbangan alasan pemberian perijinan karena demografi ekonomi semata-mata dalam kasus ini membutuhkan analisis yang lebih mendalam karena masih dimungkinkannya lahan-lahan substitusi lainnya.

Penentuan jumlah lahan pertanian produktif abadi (yang dipertahankan) juga diperlukan untuk menjaga stabilitas dan kesinambungan pasokan bahan pangan dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, luas lahan pertanian yang sekarang ada, luas daerah keseluruhan, tingkat pertumbuhan penduduk, target pertumbuhan ekonomi, ditambah proyeksi kebutuhan pangan pada masa-masa yang akan datang.

Arus perijinan alih fungsi lahan khususnya untuk pembangunan perumahan belum dipusatkan atau dikoordinasikan

pada satu instansi saja dalam hal ini BPPT (Badan Pelayanan Perijinan Terpadu) sehingga seluruh proses permohonan terkesan belum dapat termonitor dengan baik karena masih dapat ditemukannya inkonsistensi persetujuan perijinan yang dapat merugikan pemohon perijinan ataupun kepentingan umum, disamping belum terpublikasinya pemetaan detail seluruh kawasan Kabupaten Cirebon dengan mengintegrasikan keadaan sumber daya awal (*initial resource*) dengan tujuan perkembangan kawasan secara menyeluruh baik tujuan ekonomi, sosial, budaya, keamanan, demografi, dan lainnya sehingga kawasan-kawasan yang memiliki tanah-tanah tidak produktif dapat dikembangkan semakin bermanfaat dan berdaya guna bagi pembangunan semisal menjadi daerah satelit penyangga ekonomi di Kabupaten Cirebon. Hal ini juga bertujuan untuk mengoptimalkan keunggulan komparatif (*comparative advantage*) antara satu daerah dengan daerah lain di Kabupaten Cirebon yang saling bersinergi dan mengisi atas keunggulan-keunggulan yang telah dimilikinya.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Aminudin, Peran Rumah dalam Kehidupan Manusia, Kanisius, Semarang
- Arikunto, Suharsimi, 2005, Manajemen Penelitian, Edisi Revisi Rineka Cipta, Jakarta
- Budiharjo, Eko, 1998. Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Gaharpung Marianus J. 2004. Hukum Dalam Dinamika Masyarakat. Surabaya : Citramedia
- Hartono CFG. Sunaryati, 2006. Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20, Bandung : Alumni
- Hendrawan, 2004, Pembangunan Perumahan Berwawasan Lingkungan, Rineka Cipta, Jakarta
- <http://www.regional.kompas.com/read/2013/01/08/02053115>

- <http://www.pikiran-rakyat.com/node/195130>
- Irawan B., 2005, *Konversi Lahan Sawah : Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*, Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 23, Nomor 1, Juni 2005. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor
- Irianto Sulistyowati dan Shidarta. 2011, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Iqbal, Muhammad dan Sumaryanto, 2007, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat, Analisis Kebijakan Pertanian Volume 5 No. 2*, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor
- Parwata, I Made Oka, Ir., 2015 MMA “Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan” diakses dari <http://distanprovinsibali.com/lahan-pertanian-pangan-berkelanjutan/> pada tanggal 21 Mei 2015 pukul 21.15 WIB
- Soemitro, Ronny Hanitio, 2004, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Soekanto Soerjono. 1988, *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*, Bandung : Remadja Karya
- Sukirno Sadono. 2006, *Ekonomi Pembangunan (Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan)*, Edisi Kedua Cetakan Ke-4. Jakarta : Prenada Media Group.
- Sunggono Bambang. 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Sutrisno Endang, 2009. *Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi*, Yogyakarta : Genta Press
- Sutrisno Endang. 2008. *Budaya Hukum Masyarakat dalam Melindungi Pencemaran Lingkungan*. Cirebon : Swagati Press
- Syarief, Zulfie, 2000, *Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman* bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah, USU Press, Medan
- Widyaningsih, 2006, *Beberapa Pokok Pikiran Tentang Perumahan*, Tarsito. Bandung

Kamus Hukum :

Black's Law Dictionary of Western Philosophy, Blackwell Publishing,