

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman merupakan fenomena yang semakin mengkhawatirkan di berbagai daerah Indonesia. Pertumbuhan penduduk yang pesat, meningkatnya kebutuhan perumahan, serta dorongan pembangunan ekonomi sering kali menjadi faktor utama yang mendorong konversi lahan pertanian produktif menjadi kawasan nonpertanian.¹ Fenomena ini tidak hanya berdampak pada berkurangnya luas lahan pangan nasional, tetapi juga mengancam ketahanan pangan, keseimbangan ekosistem, dan keberlanjutan lingkungan hidup. Di banyak wilayah, konversi lahan pertanian berlangsung tanpa perencanaan yang matang dan sering kali melanggar ketentuan hukum yang telah ditetapkan. Kondisi ini memperlihatkan lemahnya peran hukum dalam mengendalikan perubahan fungsi ruang yang seharusnya dijaga untuk kepentingan bersama.²

Apabila dilihat dari perspektif hukum agraria, alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali merupakan bentuk penyimpangan terhadap prinsip dasar penguasaan tanah oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas memberikan mandat kepada negara untuk menguasai bumi, air, dan kekayaan alam demi kemakmuran rakyat. Amanat ini menegaskan bahwa penggunaan tanah harus diarahkan untuk kepentingan sosial yang lebih luas, bukan sekadar memenuhi kepentingan ekonomi individu atau kelompok tertentu.³

¹ Deris Desmawan et al., "*Dampak Pengalihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Permukiman dan Industri di Kawasan Kabupaten Bekasi.*" Bursa: Jurnal Ekonomi dan Bisnis 3, no. 2 (2024). 110-111.

² Fauziyah and Muh Iman, *Perubahan Alih Fungsi Lahan*, 1st ed. (Deepublish, 2020). 30-36.

³ Wirda Moliju, Weny Almoravid Dungga, and Julius T Mandjo, "*Kebijakan Pemerintah Kota Gorontalo Terhadap Maraknya Pembangunan Perumahan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian.*" Jurnal Begawan Hukum (JBH) 2, no. 1 (2024). 98-100.

Prinsip Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA yang menjadi fondasi pengaturan hukum pertanahan di Indonesia. UUPA menekankan bahwa setiap hak atas tanah memiliki fungsi sosial dan pemanfaatannya harus sesuai dengan rencana tata ruang serta memperhatikan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh, hal ini berarti bahwa setiap perubahan penggunaan tanah harus mendapatkan izin berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak boleh bertentangan dengan rencana tata ruang wilayah.⁴

Selain itu, arah kebijakan penataan ruang telah diatur secara lebih terperinci dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur bagaimana ruang di setiap wilayah dikelola agar tercipta keseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan pelestarian lingkungan.⁵ Undang-undang ini menegaskan kewajiban pemerintah pusat dan daerah untuk menegakkan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan. Dalam praktiknya, banyak pelanggaran terhadap rencana tata ruang terjadi karena lemahnya pengawasan dan rendahnya komitmen pemerintah daerah dalam menegakkan sanksi terhadap pelaku pembangunan yang tidak sesuai peruntukan. Kondisi ini mencerminkan bahwa penataan ruang belum dijalankan sebagai instrumen pengendalian pembangunan, melainkan sekadar dokumen administratif yang sering diabaikan ketika berhadapan dengan kepentingan investasi.

Regulasi yang lebih khusus tentang perlindungan lahan pertanian pangan diatur dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Undang-undang ini menjadi payung hukum utama yang dirancang untuk menjaga agar lahan

⁴ Gita Silva Pramesti, "Pengaturan Kepemilikan Tanah Berdasarkan Hukum Pertanahan Dan Implementasinya." *Jurnal Hukum Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup* 1 (2024): 39–52.

⁵ I Kadek Ardi Putra, "Dari Antroposentrisme Menuju Ekosentrisme : Diskursus Pengelolaan Lingkungan Dan Tata," *Jurnal Ecocentrism* 1, no. 2 (2022): 103–12.

pertanian tidak terus-menerus berkurang akibat tekanan pembangunan.⁶ Dalam ketentuannya disebutkan bahwa lahan pertanian pangan berkelanjutan hanya dapat dialihfungsikan untuk kepentingan umum dengan syarat-syarat tertentu dan wajib diganti dengan lahan yang setara dari segi luas maupun kualitas.⁷ Namun dalam praktiknya, penerapan ketentuan tersebut masih sangat lemah. Banyak kasus konversi lahan pertanian terjadi tanpa mekanisme penggantian yang jelas, bahkan tidak melalui izin resmi sebagaimana diatur dalam peraturan.

Kemudian dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menegaskan bahwa setiap kegiatan pembangunan rumah wajib didasarkan pada perencanaan dan perancangan yang memenuhi persyaratan teknis, administratif, tata ruang, dan ekologis sebagai prasyarat diterbitkannya izin mendirikan bangunan, sehingga pembangunan permukiman tidak dapat dilakukan secara bebas tanpa memperhatikan kesesuaian peruntukan ruang dan daya dukung lingkungan.⁸ Ketentuan ini menjadi landasan hukum yang penting dalam konteks pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman, karena secara normatif mewajibkan setiap rencana pembangunan perumahan untuk terintegrasi dengan perencanaan perumahan dan permukiman yang telah ditetapkan, sekaligus berfungsi sebagai instrumen preventif agar perubahan fungsi lahan tidak bertentangan dengan rencana tata ruang dan prinsip perlindungan lingkungan.

Ketentuan Pasal 36 sampai dengan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 yang menjadi turunan dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

⁶ Rico Husen Permana, “Penerapan Pidana Terhadap Alih Fungsi Lahan,” *Jurnal Ilmu Hukum “THE JURIS”* VI, no. 2 (2022): 557–70.

⁷ Sugito Utomo Amir Salipu, Anggia R. Nurmaningtyas, Musfira, Dewi Angraeni, Alfred Benjamin Alfons, *Pengantar Perumahan Dan Permukiman Tinjauan Tentang Standar Dan Aturan Dalam Perencanaan Pembangunan Permukiman Modern Dan Tradisional* (Deepublish, 2023). 50-53.

⁸ Rahmadani Putri and Suharto, “Implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Yang Masih Produktif (Studi kasus Di BPN Kota Kediri),” *KLASULA Jurnal Hukum Tata Negara Administrasi Dan Pidana* 2, no. 2 (2023): 123–42.

menegaskan bahwa alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang selanjutnya disebut LP2B pada prinsipnya dilarang, kecuali dilakukan secara terbatas untuk kepentingan umum tertentu atau kepentingan lain yang secara tegas ditentukan oleh undang-undang, dengan syarat rencana pembangunan tersebut harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.⁹ Selain itu, alih fungsi tersebut mewajibkan adanya penyediaan lahan pengganti oleh pihak yang mengalihfungsikan atau oleh pemerintah dalam hal terjadi bencana, serta harus didahului oleh kajian kelayakan strategis yang mempertimbangkan aspek luas dan lokasi lahan, potensi kehilangan hasil pertanian, risiko kerugian investasi, serta dampak ekonomi, lingkungan, sosial, dan budaya, sehingga ketentuan ini berfungsi sebagai instrumen pengendalian dan penegakan hukum untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian yang tidak terencana dan merugikan kepentingan pangan nasional. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya pengawasan dan penegakan hukum secara preventif maupun represif dari pemerintah daerah masih lemah.

Pemerintah sebenarnya telah berupaya memperkuat instrumen hukum pengendalian konversi lahan dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pasal 2 sampai dengan Pasal 4 menegaskan bahwa pemberian insentif perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan instrumen kebijakan yang bertujuan mendorong terwujudnya lahan pertanian yang telah ditetapkan agar tetap dipertahankan peruntukannya, sekaligus memperkuat pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian. Insentif tersebut tidak hanya diarahkan pada aspek perlindungan tata ruang, tetapi juga pada peningkatan pemberdayaan, pendapatan, dan kesejahteraan petani serta pemberian kepastian hak atas tanah, sehingga petani tidak terdorong untuk melepaskan atau mengalihfungsikan lahannya. Namun dalam pelaksanaannya, kebijakan

⁹ Eka N A M Sihombing, Andryan, and Mirsa Astuti, “Analisis Kebijakan Insentif Dalam Rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Indonesia,” *Jurnal Jatiswara* 36, no. 1 (2021): 1–10.

tersebut belum efektif karena keterbatasan sumber daya, lemahnya pengawasan lapangan, dan rendahnya kesadaran hukum masyarakat.¹⁰

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 81 Tahun 2013 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan memberikan pedoman teknis dalam pelaksanaan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan menegaskan bahwa alih fungsi hanya dapat dilakukan secara terbatas, selektif, dan melalui prosedur yang ketat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan ini mengatur mekanisme perencanaan, persyaratan administratif dan teknis, serta kewajiban penyediaan lahan pengganti, sehingga berfungsi sebagai instrumen pengendalian operasional untuk memastikan perlindungan lahan pertanian tetap berjalan dan mencegah terjadinya alih fungsi lahan yang tidak terencana dan merugikan ketahanan pangan.

Namun, idealitas norma tersebut tidak sepenuhnya tercermin dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di banyak tempat, alih fungsi lahan pertanian masih marak terjadi akibat lemahnya penegakan hukum dan pengawasan. Faktor ekonomi sering dijadikan alasan pembenar dalam mengubah fungsi lahan pertanian menjadi permukiman, kawasan industri, atau fasilitas komersial.¹¹ Pemerintah daerah kerap menghadapi dilema antara kepentingan pembangunan dan kewajiban menjaga ketahanan pangan. Di sisi lain, masyarakat sebagai pemilik lahan seringkali lebih tertarik pada nilai jual tanah yang tinggi daripada manfaat jangka panjang dari pertanian, yang menyebabkan lahan produktif terus menyusut dari waktu ke waktu.

Alih fungsi lahan yang tidak terkendali berdampak serius terhadap aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Secara sosial, perubahan ini mengubah struktur masyarakat pedesaan yang sebelumnya agraris menjadi

¹⁰ Bilqis Sayyidatul Rosyidah et al., “Fenomena Perubahan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pada Masyarakat Desa Padusan Kecamatan Pacet Kabupaten Mojokerto”. *Jurnal Paradigma* 13, no. 3 (2024): 111–20.

¹¹ Erika Wulandari and Erlin Kurniati, “Karakteristik Pertanian Di Indonesia: Antara Tradisi, Tantangan Struktural, Dan Peluang Transformasi,” *Jurnal Ekonomi Pertanian Dan Agribisnis (JUEPA)* 2, No. 1 (2025): 58–72.

semiurban, sehingga menimbulkan pergeseran pola hidup dan mata pencaharian. Secara ekonomi, penurunan luas lahan pertanian mengurangi kapasitas produksi pangan, meningkatkan ketergantungan pada pasokan dari daerah lain, dan memperlemah daya saing sektor pertanian lokal.¹² Dari sisi lingkungan, konversi lahan pertanian yang masif memicu degradasi lingkungan, menurunkan daya resap tanah, memperparah risiko banjir, dan mengganggu keseimbangan ekologis.¹³ Semua dampak ini memperlihatkan bahwa persoalan alih fungsi lahan bukan sekadar isu teknis pembangunan, melainkan persoalan struktural yang berkaitan erat dengan efektivitas sistem penegakan hukum dan tata kelola pemerintahan daerah.

Penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi salah satu aspek penting dalam menjamin keberlanjutan tata ruang dan pembangunan daerah. Namun, dalam praktiknya, penegakan hukum sering kali terhambat oleh tumpang tindih kewenangan antarinstansi, lemahnya koordinasi, serta kurangnya komitmen aparat penegak hukum di tingkat daerah baik secara preventif maupun represif. Instrumen hukum seperti izin, sanksi administratif, maupun pidana kerap kali tidak diterapkan. Kondisi ini menimbulkan kesan bahwa perlindungan hukum terhadap lahan pertanian hanya bersifat normatif dan belum efektif dijalankan.

Kabupaten Kuningan merupakan salah satu wilayah yang menghadapi tantangan serupa. Sebagai daerah dengan potensi pertanian tinggi dan dikenal dengan kesuburan tanahnya, Kuningan kini mengalami tekanan terhadap lahan pertanian akibat meningkatnya kebutuhan perumahan dan pertumbuhan kawasan perkotaan. Perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi permukiman tidak hanya berdampak pada berkurangnya luas areal produktif, tetapi juga berpotensi mengganggu struktur sosial ekonomi masyarakat petani. Pemerintah daerah dihadapkan pada tuntutan pembangunan

¹² Riska Rahmadewi and Erlin Kurniati, “Dampak Alih Fungsi Lahan Terhadap Pembangunan Daerah: Studi Kasus Di Kabupaten Kendal,” *Jurnal Ilmu Ekonomi (JIE)* 4, no. 1 (2025): 298–322.

¹³ I.M Sofyan and L. Warlina, “Identifikasi Pengaruh Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Jenis Mata Pencaharian Masyarakat Di Kelurahan Purwawinangun (Kabupaten Kuningan),” *Jurnal Wilayah Dan Kota* 03, no. 01 (2003): 12–20.

infrastruktur dan penyediaan perumahan bagi penduduk yang terus bertambah. Situasi ini memperlihatkan adanya benturan kepentingan antara pembangunan dan perlindungan lahan pertanian yang seharusnya diatur secara seimbang melalui instrumen hukum yang efektif.

Data empiris menunjukkan bahwa Kabupaten Kuningan mengalami penurunan luas lahan pertanian dalam beberapa tahun terakhir. Berdasarkan publikasi Badan Pusat Statistik Kabupaten Kuningan, luas lahan sawah berkurang sekitar 262 hektare, dari kurang lebih 29.078 hektare menjadi 28.816 hektare dalam kurun waktu sekitar tiga tahun. Penyusutan ini terjadi seiring meningkatnya alih fungsi lahan ke penggunaan nonpertanian, khususnya pembangunan permukiman, sebagaimana juga tercermin dalam dokumen perencanaan daerah seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan kajian tata ruang yang menunjukkan adanya pergeseran pemanfaatan ruang dari sektor pertanian ke kawasan terbangun.

Dalam pelaksanaannya, meskipun telah ada peraturan daerah dan kebijakan tata ruang yang mengatur zonasi wilayah pertanian yang diatur dalam ketentuan Pasal 8 dan Pasal 23 Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 7 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Kuningan menegaskan bahwa penetapan dan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Kuningan harus mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kuningan sebagai dasar pengendalian pemanfaatan ruang. Pemerintah Daerah berkewajiban melindungi luasan LP2B yang telah ditetapkan dan secara tegas melarang alih fungsi lahan tersebut, kecuali dalam keadaan terbatas, yaitu untuk kepentingan umum atau akibat terjadinya bencana.¹⁴ Setiap alih fungsi di luar ketentuan tersebut mewajibkan pengembalian lahan ke kondisi semula, sedangkan alih fungsi karena bencana atau kepentingan umum mensyaratkan penyediaan lahan pengganti dengan mempertimbangkan aspek luas dan lokasi, potensi kehilangan hasil, risiko kerugian investasi, serta dampak

¹⁴ Haris Budiman, *"Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dalam Kebijakan Daerah Di Bidang Tata Ruang Di Kabupaten Kuningan,"* Jurnal Unifikasi 04, no. 01 (2017): 25–34.

ekonomi, lingkungan, sosial, dan budaya, yang tata caranya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati Kuningan Nomor 34 Tahun 2016 tentang Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Kuningan.

Namun pada kenyataannya, pemerintah daerah belum mengambil langkah tegas terhadap penegakan hukum alih fungsi lahan baik secara preventif maupun represif. Di Kabupaten Kuningan, khususnya di wilayah yang dekat dengan pusat pemerintahan seperti Kecamatan Kuningan dan Kecamatan Cigugur, proses konversi lahan pertanian terus berjalan seiring dengan pencabutan moratorium pembangunan perumahan yang diberlakukan sejak November 2025 oleh Pemerintah Kabupaten Kuningan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah, meskipun kebijakan ini menuai kritik tajam dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kuningan dan masyarakat yang menilai pencabutan moratorium berpotensi mengancam kelestarian lingkungan dan tata ruang serta meningkatkan risiko alih fungsi lahan produktif tanpa kajian tata ruang yang memadai. Keputusan tersebut dinilai kontroversial karena di satu sisi dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan hunian, tetapi di sisi lain berpotensi memperlemah perlindungan LP2B yang telah diatur dalam peraturan daerah dan meningkatkan tekanan terhadap lahan pertanian di wilayah strategis Kabupaten Kuningan.¹⁵

Kemudian berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan penulis di Kabupaten Kuningan, ditemukan fakta empiris yang menunjukkan adanya pola pelanggaran yang cukup sistematis dalam praktik alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman. Dalam banyak kasus, pelaku pembangunan tidak terlebih dahulu mengurus perizinan sebagaimana dipersyaratkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, melainkan langsung melakukan pembangunan fisik di atas lahan pertanian. Setelah bangunan tersebut berdiri, barulah diajukan permohonan izin sebagai bentuk

¹⁵ Humas DPRD, “DPRD Kuningan Soroti Pencabutan Moratorium Perumahan, Komisi 1: Langkah Gegabah, Harus Dievaluasi!” Sekretariat DPRD, November 25, 2025.

legalisasi atas kondisi yang telah terjadi. Praktik ini secara nyata bertentangan dengan prinsip perizinan yang seharusnya bersifat preventif, di mana izin berfungsi sebagai instrumen pengendalian sebelum suatu kegiatan pembangunan dilakukan.

Penelitian mengenai alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman telah banyak dikaji sebelumnya. Salah satunya adalah penelitian berjudul “Problematika Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Permukiman di Bali dalam Perspektif Hukum Indonesia” oleh Komang Adi Widiartana dan Dewa Gede Pradnya Yustiawan, yang menunjukkan adanya ketegangan antara pemenuhan hak atas permukiman sebagaimana dijamin Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan kewajiban perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dan prinsip fungsi sosial hak atas tanah dalam UUPA. Penelitian ini menegaskan bahwa alih fungsi lahan pertanian pada dasarnya dilarang kecuali untuk kepentingan umum atau Proyek Strategis Nasional dengan persyaratan yang ketat, meskipun perluasan makna kepentingan umum dalam Undang-Undang Cipta Kerja dinilai berpotensi melemahkan perlindungan hukum terhadap lahan pertanian, yang secara empiris di Bali dipengaruhi oleh pertumbuhan penduduk dan ekspansi pariwisata serta menimbulkan dampak ekologis dan sosial ekonomi yang kompleks.¹⁶

Selain itu, penelitian “Perubahan Fungsi Lahan Pertanian menjadi Perumahan dan Dampaknya terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat” oleh Suwari Akhmaddhian dan Idit Vikriandi menyoroti bahwa alih fungsi lahan pertanian di Kecamatan Bantarujeg, Kabupaten Majalengka, dipengaruhi oleh tuntutan pembangunan wilayah yang telah direncanakan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah serta faktor ekonomi akibat rendahnya pendapatan sektor pertanian dibandingkan sektor nonpertanian. Penelitian ini menekankan bahwa meskipun dampak alih fungsi lahan belum

¹⁶ Komang Adi Widiartana et al., “Problematika Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Permukiman Di Bali Dalam Perspektif Hukum Indonesia,” *Jurnal Media Akademik (JMA)* 3, no. 10 (2025): 1–16.

secara langsung menimbulkan kerawanan pangan, dalam jangka panjang kondisi tersebut berpotensi mengancam ketahanan pangan dan menyebabkan hilangnya mata pencaharian petani akibat pergeseran struktur ekonomi masyarakat.¹⁷

Di sisi lain, penelitian “Persepsi Petani Desa Sukarahayu Kabupaten Bekasi tentang Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Permukiman” oleh Edi Iskandar dan Rudy Haryadi menunjukkan bahwa petani pada umumnya memiliki persepsi negatif terhadap alih fungsi lahan pertanian karena berdampak pada penurunan pendapatan dan meningkatnya kekhawatiran terhadap kedaulatan pangan, meskipun realitas ekonomi berupa tingginya nilai jual tanah mendorong sebagian petani untuk melepaskan lahan pertaniannya.¹⁸

Kebaruan atau *novelty* dari penelitian ini terletak pada pendekatan analisis penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman yang secara spesifik dikaji di Kabupaten Kuningan dengan menempatkan pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Penelitian ini tidak hanya berhenti pada identifikasi faktor penyebab dan dampak alih fungsi lahan sebagaimana banyak dilakukan dalam penelitian terdahulu, tetapi secara mendalam menelaah bagaimana efektivitas instrumen hukum yang telah ada, mulai dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Undang-Undang Cipta Kerja, hingga Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan tentang LP2B, diimplementasikan dalam praktik penegakan hukum baik secara preventif maupun represif.

Kebaruan lainnya terletak pada analisis inkonsistensi kebijakan daerah, khususnya antara norma perlindungan LP2B dengan kebijakan pencabutan moratorium Pembangunan perumahan, yang berpotensi melemahkan daya ikat hukum dan membuka ruang terjadinya konversi lahan

¹⁷ Suwari Akhmaddhian and Idit Vikriandi, “Perubahan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Perumahan Dan Dampaknya Terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat,” *Logika : Journal Penelitian Universitas Kuningan* 11, no. 01 (2020): 52–57.

¹⁸ Edi Iskandar and Rudy Haryadi, “Persepsi Petani Desa Sukarahayu Kabupaten Bekasi Tentang Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Permukiman” *Jurnal Ilmiah Neo Politea* 2, no. 2 (2021): 32–49.

pertanian secara masif. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi konseptual dan praktis dalam pengembangan hukum agraria dan tata ruang, khususnya terkait penguatan peran pemerintah daerah dalam menjamin keberlanjutan lahan pertanian dan ketahanan pangan melalui penegakan hukum yang konsisten dan berkeadilan.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Penegakan Hukum terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian menjadi Kawasan Permukiman (Studi di Kabupaten Kuningan)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Permasalahan diatas, Penulis tertarik untuk melakukan Penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman menurut peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana faktor-faktor yang memengaruhi penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman di Kabupaten Kuningan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan Permasalahan diatas tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman menurut peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman di Kabupaten Kuningan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Secara Teoritis

- a. Pengembangan Ilmu Hukum Agraria dan Administrasi Negara, penelitian ini memperkaya kajian hukum agraria dan administrasi negara, khususnya terkait pengaturan dan pengawasan terhadap penggunaan serta pemanfaatan lahan pertanian di daerah;
- b. Memperkuat penerapan teori penegakan hukum dengan melihat bagaimana faktor hukum, aparat, dan masyarakat memengaruhi efektivitas pelaksanaan hukum dalam bidang perlindungan lahan pertanian;
- c. Kontribusi bagi Kajian Hukum Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, penelitian ini memberikan dasar teoretis mengenai peran hukum sebagai instrumen pengendali pembangunan agar tetap selaras dengan prinsip keberlanjutan dan perlindungan lingkungan.

2. Kegunaan Secara Praktis

- a. Memberikan dasar analisis bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian, sehingga langkah-langkah pengawasan, penertiban, dan perizinan dapat dilakukan secara lebih terarah dan berbasis data.
- b. Memberikan manfaat bagi masyarakat, terutama petani dan pemilik lahan, berupa pemahaman mengenai konsekuensi hukum dari alih fungsi lahan serta pentingnya menjaga keberlanjutan lahan pertanian untuk kepentingan jangka panjang.
- c. Menjadi bahan pertimbangan bagi lembaga pendidikan, organisasi profesi, maupun peneliti lain dalam mengembangkan program penyuluhan, pendampingan, atau penelitian lanjutan mengenai penataan ruang, agraria, dan perlindungan lingkungan.

E. Kerangka Teori

1. Landasan Teori

a. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum dalam literatur ketatanegaraan dikenal dengan berbagai istilah yang berkembang sesuai dengan tradisi hukum dan sistem ketatanegaraan masing-masing negara. Di negara-negara Eropa Kontinental seperti Jerman dan Belanda digunakan istilah *Rechtsstaat*, yang secara konseptual dipahami sebagai antitesis dari *machstaat* atau negara yang menjalankan kekuasaan secara sewenang-wenang. Konsep *Rechtsstaat* menekankan pentingnya pembatasan kekuasaan negara melalui hukum, perlindungan hak asasi manusia, serta adanya peradilan yang independen.¹⁹ Pemahaman ini memiliki kesetaraan makna dengan konsep *Rule of Law* dalam tradisi hukum *Anglo-Saxon*, yang berkembang di Inggris dan negara-negara yang menganut sistem common law. Di Perancis dikenal istilah *État de Droit*, di Spanyol *Estado de Derecho*, dan di Italia *Stato di Diritto*, yang seluruhnya pada hakikatnya mengandung prinsip supremasi hukum sebagai dasar penyelenggaraan negara.²⁰

Dalam tradisi *Rule of Law*, **A.V. Dicey** mengemukakan tiga unsur fundamental, yaitu sebagai berikut:²¹

- 1) Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- 2) Persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*);
- 3) Jaminan hak-hak individu melalui hukum dan putusan pengadilan.

Supremasi hukum mengandung makna bahwa segala bentuk tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum yang berlaku, bukan pada kehendak kekuasaan semata. Prinsip persamaan di hadapan hukum

¹⁹ Kasman Bakry, Apriyanto Apriyanto, and Efraim Mangaluk, *Hukum Konstitusi: Teori Dan Penerapan Hukum Konstitusi Di Negara-Negara Demokratis*, ed. Sepriano (PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2025). 66-68.

²⁰ Agus Wibowo, *Sejarah Teori Hukum* (Penerbit Yayasan Prima Agus Teknik, 2025). 21-22.

²¹ A.V Dicey, *Pengantar Hukum Konstitusi* (Penerbit Nusamedia, 2019). 80-88.

menegaskan bahwa tidak ada seorang pun, termasuk penguasa, yang berada di atas hukum. Sementara itu, perlindungan hak-hak individu menjadi tujuan utama keberadaan hukum dalam negara hukum, yang diwujudkan melalui mekanisme peradilan yang adil dan independen.

Sementara itu, dalam tradisi *Rechtsstaat*, **Friedrich Julius Stahl** merumuskan unsur-unsur negara hukum yang meliputi:²²

- 1) Perlindungan hak asasi manusia;
- 2) Pembagian kekuasaan untuk mencegah pemusatan kekuasaan;
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 4) Adanya peradilan administrasi yang berfungsi mengawasi tindakan pemerintah.

Rumusan Stahl ini menegaskan bahwa negara hukum tidak hanya berorientasi pada kepastian hukum, tetapi juga pada perlindungan terhadap warga negara dari tindakan sewenang-wenang aparatur negara.

Di Indonesia, konsep negara hukum tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sistem hukum *civil law* yang diwarisi dari Belanda, namun dalam perkembangannya juga menyerap prinsip-prinsip *Rule of Law* dari tradisi *Anglo-Saxon*. Hal ini menyebabkan istilah negara hukum di Indonesia sering dipahami sebagai sintesis antara *Rechtsstaat* dan *Rule of Law*.²³

Sunaryati Hartono menegaskan bahwa negara hukum yang ideal tidak cukup dipahami secara formal, melainkan harus diwujudkan dalam arti materiil, yakni hukum harus berfungsi sebagai sarana untuk mencapai keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, hukum tidak hanya menjadi alat legitimasi kekuasaan, tetapi menjadi instrumen pengendali kekuasaan.²⁴

²² Wiratmadinata, "Konstruksi Teoritis Pembentukan Teori Negara Hukum Pancasila (Nhp)," *Jurnal Hukum Samudera Keadilan* 17, no. 2022 (2022): 40–52.

²³ Rokilah, "Dinamika Negara Hukum Indonesia: Antara *Rechtsstaat* Dan *Rule Of*," *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (2020): 12–22.

²⁴ Boy Nurdin, *Kedudukan Dan Fungsi Hakim Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia* (Penerbit Alumni, 2021). 11-15.

Pandangan serupa juga dikemukakan oleh **Jimly Asshiddiqie**, yang menyatakan bahwa negara hukum modern atau *demokratische rechtsstaat* harus mengintegrasikan prinsip negara hukum dengan prinsip demokrasi. Dalam perspektif ini, negara hukum tidak hanya menuntut supremasi hukum, tetapi juga menempatkan kedaulatan rakyat, penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta mekanisme *checks and balances* sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari sistem ketatanegaraan. Oleh karena itu, negara hukum Indonesia harus dipahami sebagai negara hukum yang demokratis dan berkeadilan.²⁵

Secara konstitusional, komitmen Indonesia sebagai negara hukum ditegaskan secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen ketiga, yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini menegaskan bahwa seluruh penyelenggaraan kekuasaan negara harus tunduk pada hukum, serta bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power* atau *abus de droit*).²⁶ Dengan demikian, dalam negara hukum, tidak terdapat kekuasaan yang bersifat absolut, dan setiap tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum demi terwujudnya keadilan dan kepastian hukum bagi seluruh rakyat.

b. Teori Penegakan Hukum

Andi Hamzah mengemukakan bahwa penegakan hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *law enforcement* dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *rechtshandhaving*, merupakan pengawasan dan penerapan, atau dengan ancaman penggunaan instrumen administratif, kepidanaan, maupun keperdataan, untuk mencapai penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku, baik

²⁵ Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia," In Makalah Disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Vol. 1, 2011.

²⁶ Cecep Cahya Supena, "Tinjauan Tentang Konsep Negara Hukum Indonesia Pada Masa Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," Moderat : Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan 9, no. 2 (2023): 372–88.

yang bersifat umum maupun individual.²⁷ Andi Hamzah mengutip *Handhaving Milieurecht (1981)* yang menjelaskan bahwa *handhaving* meliputi dua fase, yaitu fase *law enforcement* yang berarti penegakan hukum secara represif dan fase *compliance* yang berarti preventif.

Koesnadi Hardjasoemantri menyatakan bahwa penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksi, seperti sanksi administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Lebih lanjut, ia menegaskan bahwa penegakan hukum merupakan kewajiban seluruh masyarakat, sehingga pemahaman mengenai hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak. Masyarakat bukan sekadar penonton dalam proses penegakan hukum, melainkan harus turut berperan aktif dalam pelaksanaannya.²⁸

Keith Hawkins, sebagaimana dikutip oleh Koesnadi Hardjasoemantri, menyatakan bahwa penegakan hukum dapat dilihat dari dua sistem atau strategi, yaitu *compliance* dengan *conciliatory style* sebagai karakteristiknya dan *sanctioning* dengan *penal style* sebagai karakteristiknya. Pendapat lain dari **Milieurecht** yang juga dikutip Koesnadi Hardjasoemantri menyebutkan bahwa penyidikan serta pelaksanaan sanksi administrasi atau sanksi pidana merupakan bagian akhir (*sluitstuk*) dari penegakan hukum. Oleh karena itu, yang harus didahulukan adalah penegakan preventif, yaitu pengawasan atas pelaksanaan peraturan melalui pemberian penerangan, saran, serta upaya meyakinkan secara bijaksana agar seseorang beralih dari keadaan melanggar menuju pemenuhan ketentuan peraturan.²⁹

Kemudian **Prof. Dr. Soerjono Soekanto** juga mengemukakan teori penegakan hukum, ia menjelaskan bagaimana hukum dapat berlaku efektif dalam masyarakat. Menurutnya, penegakan hukum tidak

²⁷ Multi Sri Asnani. *Sistem Peradilan Tata Usaha Negara: Penegakan Hukum dan Rekonstruksi Keadilan dalam Hukum Administrasi Indonesia*. (Penerbit NEM, 2025). 71-76.

²⁸ Udiyo Basuki, "Aspek Hukum Administrasi Negara Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup," *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 2 (2025): 395-414.

²⁹ Marsudin Nainggolan, "Penegakan Hukum Lingkungan Hidup Melalui Sistem Peradilan Pidana," *Juris* 5, no. 2, (2021): 326-341.

hanya berkaitan dengan penerapan norma hukum secara formal, tetapi juga menyangkut proses sosial yang melibatkan berbagai komponen masyarakat, lembaga, dan nilai yang hidup dalam lingkungan hukum itu sendiri. Hukum baru dapat dikatakan efektif apabila terdapat keselarasan antara aturan hukum (*law in the books*) dan pelaksanaannya dalam kenyataan (*law in action*). Artinya, hukum tidak berhenti pada tataran normatif, tetapi harus dapat berfungsi sebagai sarana untuk mengatur, mengendalikan, dan menyelesaikan masalah-masalah sosial yang muncul dalam kehidupan masyarakat.³⁰

Soerjono Soekanto menegaskan bahwa efektivitas penegakan hukum sangat ditentukan oleh lima faktor utama yaitu sebagai berikut:³¹

- 2) Faktor hukum itu sendiri;
- 3) Faktor penegak hukum;
- 4) Faktor sarana dan prasarana;
- 5) Faktor masyarakat;
- 6) Faktor kebudayaan hukum.

Pertama, faktor hukum itu sendiri menyangkut sejauh mana norma yang diatur dalam peraturan perundang-undangan jelas, konsisten, dan dapat diterapkan tanpa menimbulkan penafsiran ganda. Ketika suatu aturan hukum tidak tegas, tumpang tindih, atau tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka penegakannya menjadi lemah.

Kedua, faktor penegak hukum meliputi seluruh aparat yang berwenang dalam pelaksanaan hukum, mulai dari lembaga pemerintahan, kepolisian, Kejaksaan, hingga pengadilan. Integritas, profesionalisme, dan konsistensi aparat hukum merupakan kunci agar

³⁰ Laurensius Arliman S, *Penegakan Hukum Dan Kesadaran Masyarakat* (Deepublish, 2018). 89-91.

³¹ Kurniawan Ade Wijaya Mohd. Yusuf Daeng M, Arif Arman, and Ogi Cahyadi Arta, “*Perspektif Sosiologi Terhadap Efektivitas Penegakan Hukum Di Masyarakat*,” *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 3, no. 2 (2023): 5892–5900.

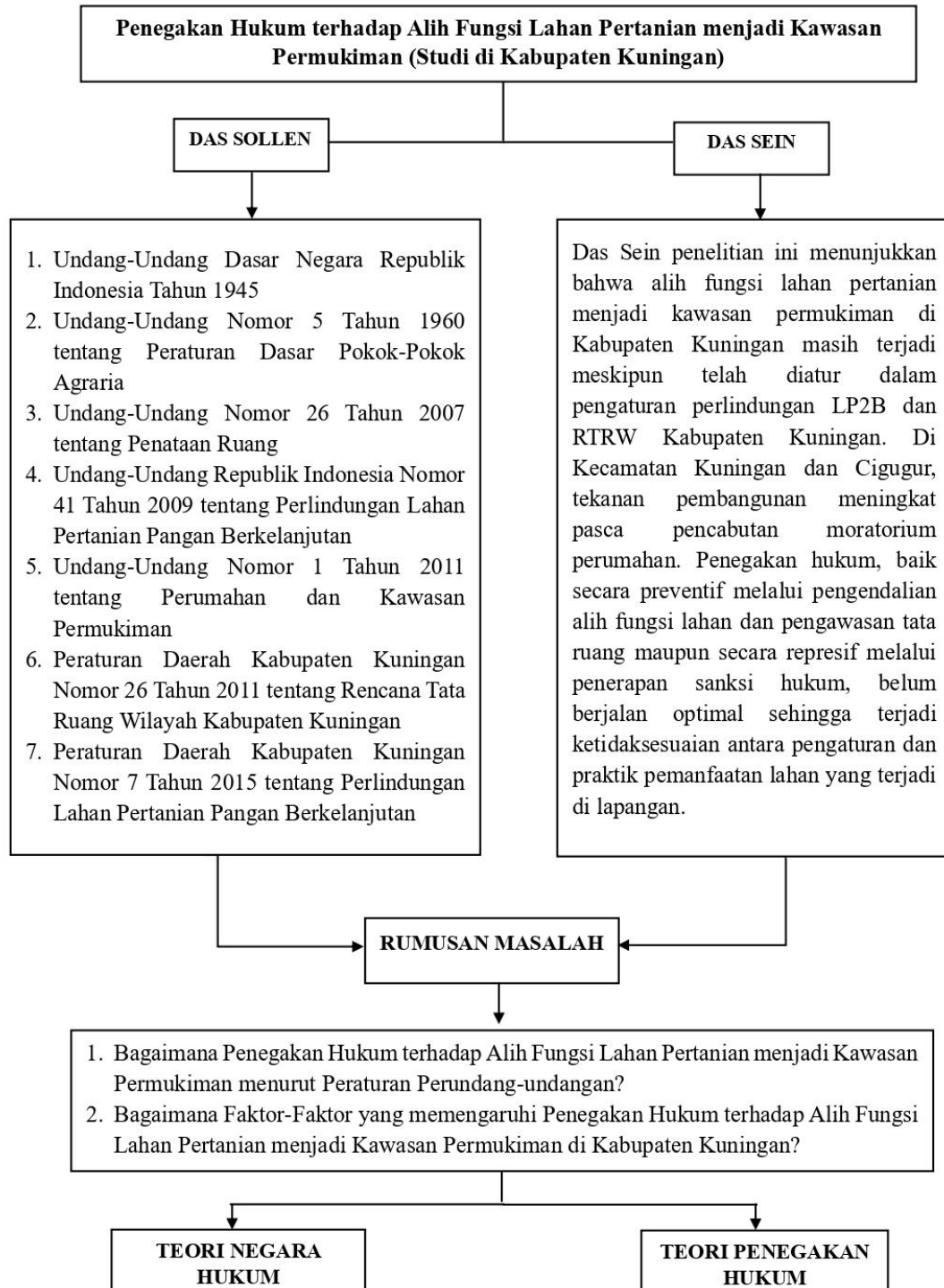
hukum benar-benar dijalankan tanpa diskriminasi atau intervensi kepentingan.

Ketiga, faktor sarana dan prasarana menunjuk pada ketersediaan fasilitas yang mendukung pelaksanaan hukum, seperti data pertanahan yang valid, sistem perizinan yang transparan, lembaga pengawasan yang kuat, serta dukungan teknologi. Tanpa adanya sarana yang memadai, penegakan hukum hanya menjadi wacana administratif yang sulit diimplementasikan.

Keempat, faktor masyarakat berhubungan dengan tingkat kesadaran hukum masyarakat itu sendiri. Apabila masyarakat tidak memahami nilai dan fungsi hukum, atau justru memandang pelanggaran sebagai hal yang wajar, maka hukum akan sulit ditegakkan karena kehilangan dukungan sosial. Terakhir, faktor kebudayaan hukum merupakan nilai-nilai, kebiasaan, dan pandangan hidup yang berkembang di tengah masyarakat yang memengaruhi bagaimana hukum diterima dan dijalankan.

2. Landasan Konseptual

Gambar 1. Kerangka Pemikiran



a. Penegakan Hukum

Secara umum penegakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum tertentu untuk memaksakan sanksi hukum guna menjamin penataan terhadap ketentuan yang ditetapkan tersebut, sedangkan menurut Satjipto Raharjo, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan pembuat Undang-Undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum) menjadi kenyataan.³² Menurut **Barda Nawawi Arif** penegakan hukum dalam arti luas yaitu penegakan seluruh norma tatanan kehidupan bermasyarakat sedangkan dalam artian sempit penegakkan hukum diartikan sebagai praktik peradilan (dibidang politik, sosial, ekonomi, pertahanan serta keamanan dan sebagainya).³³

Penegakan hukum ditujukan guna meningkatkan ketertiban dan kepastian hukum dalam masyarakat. Hal ini dilakukan antara lain dengan menertibkan fungsi, tugas dan wewenang lembaga-lembaga yang bertugas menegakkan hukum menurut proporsi ruang lingkup masing-masing, serta didasarkan atas sistem kerjasama yang baik dan mendukung tujuan yang hendak dicapai.

Penegakan hukum juga diartikan sebagai proses perwujudan ide-ide, nilai-nilai, yang terkandung didalam hukum maka sebenarnya telah masuk pada bidang manajemen. Kebutuhan untuk pengelolaan hukum ini memerlukan wadah yang disebut organisasi beserta birokrasinya. Dalam masyarakat yang semakin kompleks kehadiran suatu organisasi untuk mengelola segala kebutuhan hidup sangat menonjol. Untuk bisa menjalankan tugasnya, organisasi tersebut

³² Afrinald Rizhan, “*Tinjauan Yuridis Upaya Mengembalikan Public Trust Terhadap Penegakan Hukum Di Indonesia (Perspektif Teori Penegakan Hukum)*,” Jurnal Kodifikasi 5, no. 1 (2023): 1–15.

³³ Yusuf Daeng et al., “*Kajian Terhadap Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum Pidana Di Indonesia*” INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research 3 (2023): 6030–38.

dituntut untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum itu mempunyai suatu tingkat otonomi tertentu.

Terkait penegakan hukum, maka ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu:³⁴

1) Kepastian Hukum (*rechtssicherheit*)

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Dimana Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa yang konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, pada dasarnya tidak boleh menyimpang: *fiat justitia et paret mundus* (meskipun dunia akan runtuh, hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, berarti seorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

2) Manfaat (*zweckmassigkeit*)

Masyarakat sangat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum yang dilakukan harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.

3) Keadilan (*gerechtigheit*)

Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan harus diperhatikan. Dalam pelaksanaan dan penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat pada setiap orang,

³⁴ Aji Pratama, "Penegakan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Limbah Industri Di Perairan Karawang, Jawa Barat" *Logika : Journal Jurnal Penelitian Universitas Kuningan* 11 (2020): 24–31.

bersifat menyamaratakan. Barang siapa yang mencuri harus dihukum, tanpa membedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya, keadilan bersifat subjektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

b. Alih Fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan pertanian atau konversi tanah atau konversi lahan merupakan perubahan alih fungsi penggunaan sebagian atau keseluruhan bagian dari tanah ataupun lahan dari fungsi semula menjadi fungsi lainnya.³⁵ Tanah yang menjadi unsur utama dalam keberlangsungan hidup sebagai tempat beraktivitas untuk masyarakat. Aktivitas yang biasa dilakukan masyarakat akan menyebabkan pola kegiatan yang berlangsung secara terus menerus sehingga mampu membuat tatanan baru dalam kehidupan yang berpengaruh akan kebutuhan tanah maupun lahan yang sifatnya statis. Salah satu contoh, aktivitas yang dilakukan masyarakat menyebabkan masyarakat akan saling berinteraksi.

Pertemuan yang rutin terjadi dan kebutuhan biologis manusia untuk berhubungan dengan manusia lainnya menyebabkan pertumbuhan akan penduduk semakin meningkat sedangkan tanah maupun lahan yang tersedia oleh alam sifatnya statis sehingga alih fungsi lahan mau tidak mau akan tetap dilakukan mengingat bukan hanya peningkatan jumlah penduduk yang menjadi faktor utama terjadinya alih fungsi lahan tetapi juga meliputi penemuan baru dalam peradaban manusia, pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan hingga tanah maupun lahan berubah menjadi multifungsi dalam pemanfaatannya.³⁶

³⁵ Silvi Nur Alinda, Asep Yanyan Setiawan, and Ajat Sudrajat, "Alih Fungsi Lahan Dari Sawah Menjadi Perumahan Di Kampung Gumuruh Desa Nagrak Kecamatan Cangkuang Kabupaten Bandung," *Jurnal Geoarea* 04, no. 02 (2021): 55–67.

³⁶ Fauziyah and Iman, *Perubahan Alih Fungsi Lahan. Op.Cit.* Hlm 90.

Konversi lahan/tanah dibagi ke dalam tujuh pola atau tipologi, antara lain:³⁷

- 1) Konversi Gradual berpola sporadis, yaitu dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu tanah yang kurang atau tidak produktif dan keterdesakan ekonomi pelaku konversi.
- 2) Konversi Sistematis berpola enclave, yaitu dikarenakan tanah kurang produktif, sehingga konversi dilakukan secara serempak untuk meningkatkan nilai tambah.
- 3) Konversi tanah sebagai respon atas pertumbuhan penduduk (*population growth driven land conversion*), lebih lanjut disebut konversi adaptasi demografi, dimana dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk, tanah terkonversi untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal.
- 4) Konversi yang disebabkan oleh masalah sosial (*social problem driven land conversion*), disebabkan oleh dua faktor yakni keterdesakan ekonomi dan perubahan kesejahteraan.
- 5) Konversi tanpa beban, yaitu dipengaruhi oleh faktor keinginan untuk mengubah hidup yang lebih baik dari keadaan saat ini dan ingin keluar dari kampung.
- 6) Konversi adaptasi agraris, yaitu disebabkan karena keterdesakan ekonomi dan keinginan untuk berubah dari masyarakat dengan tujuan meningkatkan hasil pertanian.
- 7) Konversi multi bentuk atau tanpa bentuk, yaitu konversi dipengaruhi oleh berbagai faktor, khususnya faktor peruntukan untuk perkantoran, sekolah, koperasi, perdagangan, termasuk sistem waris yang tidak dijelaskan dalam konversi demografi.

³⁷ Afan Ray Mahardika, Baba Barus, and Didit Okta Pribadi, "Analisis Spasial Pengaruh Alokasi Ruang Dan Pola Kepemilikan Lahan Terhadap Konversi Lahan Sawah : Studi Kasus Kecamatan Rajeg," *Journal of Regional and Rural Development Planning (Jurnal Perencanaan Pembangunan Wilayah Dan Perdesaan)* 5, no. 1 (2021): 44–60.

c. Kawasan Permukiman

Pengertian dasar permukiman dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau perdesaan.

Permukiman didalam kamus tata ruang terdiri dari tiga pengertian yaitu:³⁸

- 1) Bagian dari lingkungan hidup diluar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun kawasan pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.
- 2) Kawasan yang didominasi kawasan hunian dengan fungsi utama sebagai fungsi tempat tinggal yang dilengkapi dengan prasarana, sarana lingkungan dan tempat kerja yang memberikan pelayanan dan kesempatan kerja terbatas untuk mendukung perikehidupan dan penghidupan sehingga fungsi permukiman tersebut dapat berdaya guna dan berhasil guna.
- 3) Tempat atau daerah untuk bertempat tinggal atau tempat untuk menetap.

Permukiman merupakan bagian dari lingkungan hunian yang terdiri dari satu atau lebih satuan perumahan yang mempunyai sarana, prasarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan pedesaan. Lingkungan permukiman sendiri berbeda dengan perumahan karena mencakup segala fasilitas dan kelengkapan untuk memenuhi kebutuhan sosial dan

³⁸ Tri Hartono, *Pengantar Perencanaan Permukiman*, ed. Nurrohmi Gita Permata (Penerbit Buku Sonpedia, 2025). 112-115.

mencari nafkah.³⁹ Penyelenggaraan kawasan permukiman dilakukan untuk mewujudkan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan kehidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu dan berkelanjutan sesuai dengan rencana tata ruang.

Kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal dan tempat kegiatan yang mendukung kehidupan sehari-hari. Lingkungan perumahan dan permukiman kumuh merupakan satu kesatuan lingkungan apabila dinilai merupakan lingkungan hunian yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan pedesaan.⁴⁰

F. Sistematika Penulisan

Dalam mengkaji penelitian yang dilakukan serta menjelaskan permasalahan secara lebih spesifik, penulis terlebih dahulu akan memaparkan sistematika penulisan sebagai kerangka dasar yang bertujuan untuk memberikan arah dan kejelasan dalam penyusunan serta pembahasan isi penelitian. Sistematika penulisan ini disusun dalam beberapa bab yang saling berkaitan dan membentuk satu kesatuan yang utuh dan komprehensif.

Bab I Pendahuluan yang menguraikan latar belakang pemilihan judul dan alasan dilakukannya penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian

³⁹ Winny Astuti William Chrysostom Gonta And Ana Hardiana, "Penilaian Penerapan Konsep Livable Settlement Di Permukiman Kota Surakarta," *Jurnal Desa Kota* 2, no. 2 (2020): 186–202.

⁴⁰ Maghriza Rakha Adyatma and Tjoek Suroso Hadi, "Analisis Penentuan Lokasi Perumahan Oleh Developer Untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah Pada Sekitar Kawasan Industri," *Jurnal Kajian Ruang* 1, no. 2 (2021): 198–215.

yang ingin dicapai, kegunaan penelitian baik secara teoritis maupun praktis, serta kerangka teori yang memuat landasan teori dan landasan konseptual, Bab ini menjadi dasar pijakan dalam memahami konteks dan urgensi dari penelitian yang dilakukan.

Bab II Tinjauan Pustaka Bab ini berisi kajian teoritis sebagai landasan dalam penelitian, yang meliputi pembahasan mengenai penegakan hukum yang mencakup pengertian hukum dan penegakan hukum, bentuk-bentuk penegakan hukum, serta tujuan penegakan hukum. Selanjutnya dibahas mengenai alih fungsi lahan pertanian yang mencakup pengertian alih fungsi lahan serta pengertian dan kepemilikan lahan pertanian. Pada bagian akhir, dibahas mengenai kawasan permukiman yang mencakup pengertian, karakteristik, dan jenis-jenis kawasan permukiman.

Bab III Metode Penelitian yang menjelaskan spesifikasi penelitian, metode pendekatan, tahap penelitian, teknik pengumpulan data, alat pengumpul data, analisis data dan lokasi penelitian. Bab ini bertujuan untuk menunjukkan keabsahan dan sistematika proses penelitian yang dilakukan, sehingga hasil yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan merupakan bagian inti yang memuat hasil temuan di lapangan yang kemudian dianalisis berdasarkan teori dan kerangka hukum yang telah diuraikan sebelumnya. Fokus pembahasan dalam bab ini adalah mengenai penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman di Kabupaten Kuningan serta faktor-faktor yang memengaruhi penegakan hukumnya.

Bab V Penutup menjadi bagian akhir dari penelitian yang memuat simpulan dari seluruh pembahasan, baik mengenai kesesuaian antara peraturan dengan praktik di lapangan maupun efektivitas kebijakan yang diterapkan. Selain itu, bab ini juga menyampaikan saran-saran yang dapat menjadi masukan bagi pihak-pihak terkait guna memperbaiki dan mengoptimalkan kebijakan penataan ruang di masa mendatang.

Dengan sistematika tersebut, penulis berharap penelitian ini dapat tersaji secara terstruktur, logis, dan memberikan kontribusi yang berarti bagi

pengembangan ilmu pengetahuan maupun praktik penegakan hukum alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Kuningan.