

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Warga negara dan Badan Hukum yang memiliki sertifikat hak milik mempunyai kewenangan menggunakan dan memanfaatkan tanahnya, termasuk mengubah peruntukannya yang semula ditujukan untuk lahan pertanian menjadi untuk lahan non pertanian. Alih fungsi lahan dari pertanian menjadi non pertanian dapat dilakukan selama lahan tidak termasuk dalam lahan yang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian tersebut, menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dilaksanakan dalam rangka menyederhanakan persyaratan dasar perizinan berusaha maka dibutuhkan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang. *Output* yang diharapkan dari Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, adalah keselarasan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Praktiknya, kegiatan yang memenuhi sesuai dengan pemanfaatan ruang akan diterima dan terdapat penolakan bagi ketidaksesuaian terhadap pemanfaatan ruang.

Tanah yang dialihfungsikan, terhadapnya dilakukan perubahan penggunaan tanah/pengeringan yang semula tanah pertanian menjadi tanah pekarangan, maka perlu Pertimbangan Teknis Pertanahan dari Badan Pertanahan Nasional. Sewaktu Pertimbangan Teknis Pertanahan diterbitkan,

tanah yang dimohonkan termasuk dalam kriteria Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Tanah tersebut harus dimohonkan rekomendasi alih fungsi Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) untuk dapat dialih fungsikan. Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) adalah lahan sawah yang secara resmi ditetapkan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk dijaga kelestariannya dan tidak dialih fungsikan ke penggunaan lainnya.

Hubungan antara alih fungsi lahan juga mempunyai keterkaitan dengan Pajak Bumi dan Bangunan. Pasal 35 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, telah mengatur mengenai pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi (pasal 36), perizinan (pasal 37), pemberian insentif dan disinsentif (pasal 38) serta pengenaan sanksi (pasal 39). Aspek yuridis tersebut menjadi indikator yang difungsikan untuk sarana pengendalian yang juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pajak Bumi dan Bangunan sebagai salah satu instrumen fiskal dapat digunakan sebagai alat kebijakan dalam rangka pengendalian sumber daya lahan sehubungan dengan fungsi *regulerend*.¹ Nominal Pajak Bumi dan Bangunan dapat dijadikan insentif dan disinsentif karena dapat mempengaruhi pemilik lahan mempertahankan lahannya dan mempengaruhi investor dalam keputusan mengalihfungsikan lahan.

¹ Aprilianita Khusnul A'in dan Budi Ispriyarso, "Analisis Yuridis Akibat Perubahan Pajak Bumi Dan Bangunan (PBB) Dari Pajak Pusat Menjadi Pajak Daerah Terhadap Daerah Tertinggal (Studi Di Kabupaten Situbondo Provinsi Jawa Timur)", *Jurnal Law Reform*, Vol. 11, No. 1, 2015, hlm. 1-11, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/lawreform/article/view/15754>, diakses pada Jumat 11 Juli 2025.

Hadirnya Keputusan Menteri ATR/KBPN No. 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 merupakan hasil dari identifikasi dan inventarisasi lahan sawah yang dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional di berbagai daerah pada tahun 2019 untuk pendataan dan penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Keputusan Menteri tersebut memberikan arahan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memanfaatkan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) untuk mengidentifikasi lahan pertanian berkelanjutan untuk produksi pangan dalam rencana tata ruang daerah dan rencana tata ruang tertentu. Penyesuaian Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dilakukan dengan proses verifikasi dan sinkronisasi dengan data yang berkaitan dengan sawah.

Langkah tersebut memunculkan permasalahan karena penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) ternyata tidak sesuai dengan kondisi aslinya dan juga tidak sesuai dengan zona alokasi untuk sawah seperti yang digambarkan dalam pola ruang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) juga dapat berupa area sudah ditetapkan sebagai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) tetapi tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang (RTR).² Ketidaksesuaian tersebut dapat menjadi penyebab ketidakpastian hukum yang berpengaruh pada proses alih fungsi lahan.

Permasalahan bertambah ketika perbedaan luasan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dengan luasan lahan sawah yang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebagaimana diatur dalam

² Fairuz Almayrah Amra, "Dampak Ketidaksesuaian Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) di Kawasan Sleman Timur Terhadap Perizinan Pembangunan", *Skripsi*, Program Studi Diploma IV Pertanahan, Yogyakarta, 2024, hlm. 3.

Peraturan Daerah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota. Kondisi inilah yang menjadi penyebab ketidakpastian hukum berkaitan dengan perizinan maupun perbuatan hukum lainnya. Akibat dari luasan lahan sawah yang ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan Luasan lahan dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah memiliki perbedaan, dengan demikian harus segera dikaji jalan penyelesaiannya. Permasalahan ketidaksesuaian Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) disebabkan akibat penggunaan Peta Citra Satelit dari tahun 2018-2019 yang digunakan sebagai bahan untuk menetapkan peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) yang berpengaruh terhadap kesesuaian peta Badan Pertanahan Nasional dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).³

Kabupaten atau Kota yang belum tersedia Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), maka dalam penerbitan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dilakukan melalui mekanisme yang menggunakan Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang sebagaimana yang dijelaskan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dan Sinkronisasi Program Pemanfaatan Ruang (selanjutnya disebut sebagai Permen 13/2021). Mekanisme penerbitan Pertimbangan Teknis Pertanahan apabila terjadi ketidaksesuaian antara Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menimbulkan permasalahan. Permasalahan tersebut

³ Fendry Rizma Hayuningtyas, dan Harsanto Nursadi, "Sinkronisasi Peta LSD dengan Rencana Tata Ruang Wilayah", *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol. 9, No. 1, 2024, hlm. 276, <https://jurnal.syntaxliterate.co.id/index.php/syntax-literate/article/view/14888> diakses pada 4 Maret 2025.

timbul dari penerbitan izin pemanfaatan ruang atau izin perolehan tanah dengan mekanisme PKKPR, sehingga pemegang hak tanah dan pelaku usaha, tidak mendapatkan kepastian hukum mengenai pelayanan perizinan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang. Ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pengelolaan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) berpotensi menghambat terlaksananya pembangunan daerah dan nasional yang pada akhirnya dapat merugikan kepentingan negara dan masyarakat sehingga perlu dianalisis pelaksanaannya, dampak serta faktor penyebabnya.

Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, menjadi kebutuhan yang harus dipenuhi sebagai prosedur perizinan dimaksud. Studi kasus di Desa Drono, Kecamatan Ngawen, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah yang didasarkan pada Sertifikat Hak Milik No. 02071, dengan nama pemegang hak Rakiman, dapat dicermati proses pengalihfungsian lahan yang semula lahan tersebut difungsikan untuk kegiatan pertanian menjadi pemukiman, rumah hunian. Rangkaian proses untuk dapat memperoleh Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang di Kabupaten Klaten, harus memenuhi persyaratan dokumen yang digunakan sebagai bahan pertimbangan.

Kasus yang lahir dari ragam pengaturan sebagaimana dimaksud, berupa permohonan pembukuan kering lahan atas nama Rakiman berdasarkan Sertifikat Hak Milik No. 02071. Sertifikat lahan tersebut masih berupa lahan pertanian kemudian ketika akan dialihkan fungsikan, lahan tersebut ditetapkan sebagai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) sebagaimana dimaksud, diatur pada Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 1589/SK-HK.0201/XII/2021 tentang Penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi pada delapan provinsi antara

lain Sumatera Barat, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali, dan Nusa Tenggara Barat (NTB). Kondisi tersebut melatarbelakangi pengurusan pengeluaran dari ketetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Perkembangannya, terdapat Rekomendasi Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang No. B/PP.04.03/3498/X/2023, yang pada intinya pada poin IV memberikan rekomendasi bahwa lahan tersebut dikeluarkan dari Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Rekomendasi tersebut didasarkan dari penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) sebagaimana pada Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 1589/SK-HK.0201/XII/2021 tentang Penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada delapan provinsi antara lain Sumatera Barat, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali, dan Nusa Tenggara Barat (NTB).

Permasalahannya, apabila terhadap tanah yang terkena dampak penetapan citra satelit sebagai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) telah dilakukan hubungan perdata (jual-beli, sewa dan lainnya), maka tidak dapat dilakukan alih fungsi. Perlunya rekomendasi dari Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah menjadi wewenang yang memberikan dampak pada hubungan perdata pemilik sertifikat tanah terdampak dengan pihak kedua yang berencana memanfaatkan lahan terdampak tersebut melalui alih fungsi lahan. Oleh karenanya, perlu ditelaah dari perspektif perdata mengenai implikasi dari permasalahan tersebut. Perspektif perdata terkait adanya kerugian yang diakibatkan hubungan perdata, seperti kerugian pembeli, penyewa dan lainnya terhadap tanah yang ditetapkan sebagai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD).

Penelitian ini menganalisis problematika serta konsep upaya hukum terhadap penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian terhadap pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten. Kabupaten Klaten menjadi tinjauan yuridis dikarenakan luasan daerah persawahan yang juga diatur penggunaan dan pemanfaatannya dalam Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 10 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2021-2041. Potensi alih fungsi lahan di wilayah Kabupaten Klaten juga besar mengingat letak geografisnya yang strategis serta beberapa peluang usaha baru seperti pemukiman, industri dan kawasan usaha serta jasa yang dengan demikian menjadi pertimbangan untuk mengetahui dampak hukum penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) terhadap proses alih fungsi menjadi lahan non pertanian.⁴ Upaya hukum sebagaimana dimaksud mencakup upaya administratif yang ditujukan ke BPN Kabupaten Klaten. Selain upaya hukum administratif juga dapat dilakukan upaya hukum secara perdata, yaitu melalui gugatan terhadap perbuatan melawan hukum. Proses pidana juga dapat diupayakan apabila proses alih fungsi merugikan secara materiil atau tidak selaras dengan prosedur peruntukannya, misalnya alih fungsi terhadap tanah kas desa yang tidak prosedural. Seperti proses perdata dapat dilakukan oleh pihak yang dirugikan akibat alih fungsi Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dapat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum kepada pihak yang melakukan alih fungsi

⁴ Alifia Fauziyah Nurrahma, Darsono dan Umi Barokah, “Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Alih Fungsi Lahan Sawah Ke Non Sawah di Kabupaten Klaten”, *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis (JEPA)*, Vol. 8, No. 1, 2024, hlm. 194, <https://jepa.ub.ac.id/index.php/jepa/article/view/2061> diakses pada 18 Februari 2025.

dan pihak yang menerbitkan izin.⁵ Upaya pidana dilakukan apabila alih fungsi Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dilakukan dengan melanggar ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan, maka dapat dilakukan pelaporan tindak pidana.

Berdasarkan uraian diatas, penulis merealisasikannya melalui penelitian hukum skripsi, dengan judul: “Tinjauan Yuridis Penetapan Lahan Sawah Yang Dilindungi Pada Alih Fungsi Lahan Non-Pertanian Terhadap Pengaturan Tata Ruang Dan Wilayah (Studi Kasus di Desa Drono, Kecamatan Ngawen, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah)”.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana problematika penetapan lahan sawah yang dilindungi pada alih fungsi lahan non-pertanian yang terkait dengan pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten?
2. Bagaimana konsep upaya hukum terhadap penetapan lahan sawah yang dilindungi pada alih fungsi lahan non-pertanian terhadap pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis problematika penetapan lahan sawah yang dilindungi pada alih fungsi lahan non-pertanian yang terkait dengan pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten.

⁵ Ayik Christina Efata, Retno Mawarini, dan Widyarini Indriasti, *Dekonstruksi Hukum Dalam Pengaturan Alih Fungsi Lahan Untuk Menjamin Kepastian Hukum*, UNTAG Press, Semarang, 2025, hlm. 5-7.

2. Menganalisis konsep upaya hukum terhadap penetapan lahan sawah yang dilindungi pada alih fungsi lahan non-pertanian terhadap pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat menambah wawasan dalam pemahaman tentang konsep upaya hukum terhadap penetapan lahan sawah yang dilindungi pada alih fungsi lahan non-pertanian terhadap pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi referensi penelitian selanjutnya terkait upaya hukum terhadap penetapan lahan sawah yang dilindungi pada alih fungsi lahan non-pertanian terhadap pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten.
- b. Penelitian ini juga menjadi syarat bagi penulis dalam meraih gelar Sarjana Hukum Program Studi Strata Satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.5 Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian merupakan orisinalitas keaslian yang dibuktikan dengan relevansi serta perbedaan mendasar penelitian ini dengan penelitian terdahulu yang relevan/memiliki keterkaitan pembahasan. Keaslian penelitian memberikan pernyataan bahwa masalah yang diteliti belum pernah diteliti dan dipecahkan oleh peneliti terdahulu atau mengemukakan dengan tegas perbedaan penelitian ini dengan penelitian lainnya yang sudah pernah

dilakukan. Keaslian penelitian merupakan paparan penelitian yang dilakukan memiliki kebaruan atau berbeda dibanding penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti lainnya. Penelitian terdahulu sebagai bagian dari keaslian penelitian yang memiliki relevansi dengan skripsi ini, diinventarisir serta disusun dalam tabel berikut penjelasannya:

No	Tahun Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Fachri Faturrohman (2023), Dampak Ketidaksesuaian Penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Klaten. (Jurnal)	Memiliki persamaan dalam membahas permasalahan yang lahir dari penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi di Kabupaten Klaten.	Perbedaan mendasar ada pada kekhususan rencana penelitian yang mengedepankan dampak dari penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi terhadap alih fungsi menjadi lahan non-pertanian.
2	Andy Rachmat Soeharjono, A. Tehupeior, Wiwik Sri Widiarty (2024), Analisis Yuridis Kepastian Hukum Bagi Investor Terhadap Pemetaan Lahan Sawah Dilindungi. (Jurnal)	Persamaannya yaitu obyek penelitian adalah lahan Lahan Sawah yang Dilindungi juga terkait problematikanya yang dapat menghasilkan permasalahan hukum baru/lanjutan dari penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi tersebut.	Perbedaan terletak pada implikasi, dimana tulisan Andy Rachmat Soeharjono lebih mengedepankan implikasi penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi bagi investor. Sedangkan, skripsi ini mengedepankan problematika dan upaya hukum terhadap penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi terhadap alih fungsi menjadi lahan non-pertanian.
3	Anita, Rusfandi, Meidy Triasavira (2022), Pencegahan Alih Fungsi Lahan Serta	Sama-sama membahas alih fungsi lahan sebagai isu hukum dalam penelitian.	Perbedaan perspektif penulisan dimana lebih mengkritisi pencegahan alih fungsi lahan serta penataan

Penataan Ruang Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan. (Jurnal)	Ruang Rangka	Permasalahan alih fungsi lahan terkait pula dengan aspek fungsi dari alih fungsi lahan apakah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	ruang sebagai sarana mewujudkan Pembangunan berkelanjutan. Sementara itu, skripsi ini menelaah aspek yuridis penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi terhadap alih fungsi menjadi lahan non-pertanian.
---	--------------	---	--

Tabel 1.1: Penelitian Terdahulu Berkaitan Dengan Upaya Hukum Terhadap Penetapan Lahan Sawah Yang Dilindungi (LSD) Pada Alih Fungsi Lahan Non-Pertanian Terhadap Pengaturan Tata Ruang Dan Wilayah.

Sumber: Skripsi dan Jurnal Terdahulu, diolah sendiri.

Berdasarkan tabel tersebut diatas, maka dapat dijelaskan terdapatnya hubungan antara skripsi ini dengan penelitian sebelumnya. *Pertama*, hubungan berkaitan dengan penelitian dari Fachri Faturrohman yang berjudul “Dampak Ketidaksesuaian Penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Klaten”, terdapat konklusi yaitu kondisi permasalahan Peraturan Pemerintah yang tidak memadai dan pengawasan yang lemah membuat pelaku bisnis dan pengembang tidak memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan lebih prioritaskan keuntungan ekonomi.⁶ Persamaan dengan skripsi ini, yaitu sama-sama mempunyai tujuan untuk membahas problematika yang lahir dari penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) di wilayah Kabupaten Klaten. Sedangkan, perbedaannya

⁶ Rizki Erwahyuningrum, Heru Kuswanto, dan Habib Adjie, “Problematika Hukum Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Terhadap Pelaku Bisnis di Indonesia”, *Jurnal Bisnis dan Manajemen*, Vol. 3, No. 2, 2023, hlm. 329-336, <https://ejournal.penerbitjurnal.com/index.php/business/article/view/191>, diakses pada 18 Februari 2025.

adalah dalam skripsi ini lebih mengedepankan dampak dari penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) terhadap alih fungsi menjadi lahan non-pertanian.

Kedua, penelitian dari Andy Rachmat Soeharjono, A. Tehupeiory dan Wiwik Sri Widiarty yang berjudul “Analisis Yuridis Kepastian Hukum Bagi Investor Terhadap Pemetaan Lahan Sawah Dilindungi”, dapat ditarik kesimpulan bahwa praktiknya masih banyak terjadi ketidaksesuaian antara peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) suatu daerah, penetapan peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) melalui tiga tahapan yaitu verifikasi lahan sawah, sinkronisasi hasil verifikasi lahan sawah, dan pelaksanaan penetapan peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), kedua, sinkronisasi peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).⁷ Persamaan dengan skripsi penulis, yaitu obyek penelitian adalah lahan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) juga terkait problematikanya yang dapat menghasilkan permasalahan hukum baru/lanjutan dari penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) tersebut. Perbedaannya adalah implikasi penelitiannya, dimana tulisan Andy Rachmat Soeharjono lebih mengedepankan implikasi penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) bagi investor. Sedangkan, skripsi ini mengedepankan problematika dan konsep upaya hukum terhadap penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian terhadap pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten.

⁷ Soeharjono, Andy Rachmat, Aartje Tehupeiory, dan Wiwik Sri Widiarty, “Analisis Yuridis Kepastian Hukum Bagi Investor Terhadap Pemetaan Lahan Sawah Dilindungi”, *Journal Syntax Idea*, Vol. 6, No. 5, Mei 2024, hlm. 2282-2298, <https://www.jurnal.syntax-idea.co.id/index.php/syntax-idea/article/view/3306>, diakses pada 18 Februari 2025.

Ketiga, penelitian dari Anita Rusfand dan Meidy Triasavira yang berjudul “Pencegahan Alih Fungsi Lahan Serta Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan”, yang memberikan kesimpulan yaitu mengenai pentingnya mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang dapat tetap produktif untuk generasi yang akan datang, guna untuk pemeliharaan dan peningkatan kualitas hidup. Serta tidak kalah penting, peranan dinas terkait untuk memantau dan menganalisa kondisi lahan yang terbengkalai di wilayah Sumenep, sebagai masukan yang sangat berharga bagi pemerintah daerah Sumenep dalam penyusunan dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang memberikan prioritas tanah pertanian.⁸ Persamaan dengan skripsi penulis terdapat pada pembahasannya, yaitu mengenai alih fungsi lahan sebagai isu hukum dalam penelitian. Permasalahan alih fungsi lahan terkait pula dengan aspek fungsi dari alih fungsi lahan apakah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Perbedaannya, terletak pada perspektif penulisan dimana lebih mengkritisi pencegahan alih fungsi lahan serta penataan ruang sebagai sarana mewujudkan Pembangunan berkelanjutan. Sementara itu, skripsi ini menelaah aspek yuridis penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) terhadap alih fungsi menjadi lahan non-pertanian utamanya terhadap lahan non-pertanian yang sudah memiliki perikatan para pihak untuk digunakan pada bidang usaha lainnya yang termasuk dalam kriteria non-pertanian. Upaya hukum terhadap kondisi tersebut, berusaha dijawab di dalam skripsi ini.

⁸ Anita, Rusfandi, dan Meidy Triasavira, “Pencegahan Alih Fungsi Lahan Serta Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan”, *Jurnal Jendela Hukum*, Vol. 9, No. 1, 2022, hlm. 93-106, <https://ejournalwiraraja.com/index.php/FH/article/view/2052>, diakses pada 18 Februari 2025.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian digunakan sebagai acuan dalam menyelesaikan skripsi ini yang meliputi jenis dan sifat penelitian hukum, pendekatan, bahan hukum, prosedur dan pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, sistematika, dan jadwal penulisan.

1.6.1 Jenis dan Sifat Penelitian Hukum

Jenis penelitian ini termasuk jenis penelitian normatif. Artinya, jenis penelitian yang mengetengahkan dan mengedepankan prosedur penelitian yang mampu menghasilkan sebuah preskripsi yang digunakan menyelesaikan permasalahan hukum berupa asas, aturan serta tindakan hukum.⁹ Jenis penelitian ini merupakan kajian pustaka berdasarkan peraturan perundang-undangan, kebijakan maupun statistik, berkaitan tinjauan yuridis penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) terhadap alih fungsi menjadi lahan non-pertanian. Tujuannya, yaitu adalah untuk mengkaji apakah sudah terdapat keselarasan dan kesesuaian antara pelaksanaan dengan hukumnya berupa peraturan perundang-undangan terkait.

Penelitian hukum normatif juga disebut sebagai penelitian hukum doktrinal yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara bagian sulit dari suatu peraturan untuk dilakukan prediksi mengenai penyusunan peraturan yang lebih baik di masa mendatang.¹⁰ Penelitian ini juga dapat

⁹ Bogdan dan Taylor dalam Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hlm. 3-4.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm. 60.

diklasifikasikan sebagai penelitian hukum normatif sebagaimana berpusat pada obyek ilmu hukum berupa koherensi antara norma hukum dan prinsip hukum, antara aturan hukum dan norma hukum.¹¹ Sifat penelitian yang dimiliki oleh penelitian ini, yaitu adalah sifat deskriptif dan sifat analitis, yaitu bertujuan untuk mendeskripsikan tinjauan yuridis penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian yang terkait dengan pengaturan tata ruang dan tata wilayah di Kabupaten Klaten. Kemudian, sifat penelitian analitis digunakan dalam menganalisis konsep upaya hukum terhadap penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian terhadap pengaturan tata ruang dan tata wilayah di Kabupaten Klaten.

1.6.2 Pendekatan

Penelitian akan dilakukan dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan atau *statute approach* dan pendekatan konseptual atau *conceptual approach*. Pendekatan peraturan perundang-undangan menelaah beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur dan mempunyai hubungan dengan penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Pendekatan ini mencakup dua bentuk yang terdiri metode pembentukan hukum dan metode penafsiran atau penerapan hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan.¹² Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud disebutkan dalam bahan hukum primer.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 41-42.

¹² Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2008, hlm. 142.

Pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum ditelaah dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belakangnya. Pendekatan konseptual akan digunakan untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan. Pendekatan ini mengacu pada dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting disebabkan pemahaman terhadap pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi landasan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.¹³

Pandangan atau doktrin dari para ahli, akan mampu dalam menguraikan ide-ide atau gagasan-gagasan melalui cara menyajikan pengertian hukum, konsep hukum, serta asas-asas hukum yang berhubungan dengan masalah penelitian dan isu hukum yang ada. Hal ini turut dikaitkan dengan tema penelitian yaitu kebijakan pertanahan mencakup penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), alih fungsi lahan non-pertanian, serta upaya hukum perdata terhadap kerugian para pihak sebagaimana telah memiliki perikatan terhadap lahan non-pertanian yang ditetapkan sebagai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) melalui citra satelit secara sepihak oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 60.

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian normatif sebagaimana skripsi ini, mencakup bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai berikut:

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang primer merupakan bahan hukum yang mempunyai sifat otoritas dan mengikat secara yuridis.¹⁴ Bahan hukum primer menjadi bangunan utama di dalam melakukan penelitian hukum doktrinal. Keberadaan bahan hukum primer menjadi pisau analisis utama dalam menelaah penelitian hukum normatif. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dan menjadi dasar penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) yang dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
2. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
3. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
5. Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah;

¹⁴ *Ibid.*,

6. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Verifikasi Data Lahan Sawah Terhadap Data Pertanahan Dan Tata Ruang, Penetapan Peta Lahan Sawah Yang Dilindungi, Dan Pemberian Rekomendasi Perubahan Penggunaan Tanah Pada Lahan Sawah Yang Dilindungi;
7. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dan Sinkronisasi Program Pemanfaatan Ruang;
8. Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 10 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2021-2041;
9. Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 1589/SK-HK.0201/XII/2021 tentang Penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada delapan provinsi antara lain Sumatera Barat, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali, dan Nusa Tenggara Barat (NTB); dan
10. Keputusan ATR/BPN No. 446.1/SK-PG.03.03/V/2024 tentang Penetapan Luas Lahan Baku Tanah Nasional Tahun 2024.

1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap ruang permasalahan dan jangkauan penelitian yang dilaksanakan. Bahan hukum sekunder terdiri dari:

1. buku-buku literatur;
2. makalah;
3. artikel;
4. hasil penelitian;
5. jurnal hukum;
6. karya ilmiah; dan
7. buku-buku untuk lebih memperkuat dan mendukung hasil penelitian yang berhubungan dengan penelitian ini.

Inventarisasi dilakukan terhadap bahan hukum sekunder yang memiliki keterkaitan dengan kebijakan penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian, kebijakan pertanahan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, serta upaya hukum perdata terhadap kerugian para pihak sebagaimana telah memiliki perikatan terhadap lahan non-pertanian yang justru di kemudian hari ditetapkan sebagai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD).¹⁵ Bahan hukum sekunder dikolaborasikan dengan bahan hukum primer, untuk selanjutnya dianalisis melalui metode kualitatif untuk menjawab rumusan masalah di dalam penelitian ini.

¹⁵ *Ibid.*,

1.6.4 Prosedur dan Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum akan dilakukan dengan cara studi pustaka. Keterkaitan prosedur pengumpulan bahan hukum dengan jenis penelitian normatif adalah perlunya inventarisasi, pemilahan serta pendalaman terhadap berbagai literatur yang memiliki keterkaitan dengan penelitian sebagaimana dituliskan. Teknik pengumpulan bahan hukum dengan demikian dilakukan dengan cara studi pustaka.¹⁶ Studi pustaka berguna untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian. Studi pustaka terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dilakukan secara komprehensif dan sistematis.

Studi pustaka dilaksanakan dalam mengolah bahan hukum primer dan dipadukan dengan bahan hukum sekunder. Studi pustaka dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang mempunyai relevansi dengan tema skripsi. Langkah studi pustaka ini, turut dilaksanakan terhadap bahan hukum penelitian sebagaimana telah diklasifikasikan dalam bahan hukum primer. Selanjutnya, studi pustaka juga dilakukan terhadap beberapa literatur yang relevan khususnya untuk membangun kajian teoritis berkaitan dengan tema penelitian termasuk sebagai bentuk pendalaman maupun penegasan terhadap beberapa tinjauan pustaka yang disusun serta digunakan dalam penelitian hukum skripsi ini.

¹⁶ *Ibid.*,

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum akan menggunakan analisis dengan menggunakan metode kualitatif. Analisis kualitatif adalah menjelaskan data dalam bentuk kalimat yang secara dengan rinci, sistematis, dan analitis.¹⁷ Analisis bahan hukum ini akan menjelaskan bahan hukum dalam format kalimat dengan rinci dan terstruktur yang dilanjutkan dengan penafsiran bahan hukum yang ada mengartikan data yang telah diperoleh dan telah disusun tersebut dimana pada akhirnya penulisan ini akan mendapat suatu kesimpulan terhadap pokok bahasan yang akan diteliti. Analisis bahan hukum digunakan untuk menjelaskan rencana proses bagaimana memanfaatkan sumber-sumber bahan hukum yang telah terkumpul untuk digunakan dalam memecahkan permasalahan dalam penelitian ini.

Analisis dilakukan terhadap bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan yang mengatur penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), produk kebijakan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang menetapkan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), Undang-Undang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), serta Peraturan Daerah Kabupaten Klaten mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Selanjutnya, analisis bahan hukum dilaksanakan pula terhadap bahan hukum sekunder dengan teori, doktrin, literatur yang terkait dengan kebijakan pertanahan, alih fungsi lahan serta upaya-upaya perdata dalam merespons penetapan Lahan

¹⁷ Lexy J. Meleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hlm. 18.

Sawah yang Dilindungi (LSD) sebagaimana menimbulkan kerugian bagi para pihak yang telah memiliki perikatan terhadap lahan non-pertanian.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini menggunakan sistematika penulisan yang bertujuan untuk memberikan suatu gambaran dalam pembahasan penelitian. Penelitian ini diangkat dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS PENETAPAN LAHAN SAWAH YANG DILINDUNGI PADA ALIH FUNGSI LAHAN NON-PERTANIAN TERHADAP PENGATURAN TATA RUANG DAN WILAYAH (STUDI KASUS DI DESA DRONO, KECAMATAN NGAWEN, KABUPATEN KLATEN, JAWA TENGAH)”** Untuk memberikan gambaran yang menyeluruh mengenai pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini, maka penulis membagi uraian atau penjelasannya ke dalam 4 bab:

Bab I berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian serta tinjauan pustaka mengenai kebijakan pertanahan, penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), reformasi agraria dan kedaulatan pangan serta alih fungsi lahan.

Bab II, merupakan bab yang membahas rumusan masalah kesatu, yaitu mengenai problematika penetapan Lahan Sawah Yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian yang terkait dengan pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten. Pada bab ini akan terdapat 4 sub bab pembahasan. Sub bab 1, membahas mengenai problematika dampak hukum

dan ekonomi penetapan lahan sawah lindung terhadap para pihak yang telah memiliki perikatan. Sub bab 2, membahas mengenai problematika harmonisasi dan sinkronisasi antara perundang-undangan yang menetapkan Lahan Sawah Yang Dilindungi (LSD) dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur alih fungsi lahan non-pertanian. Sub bab 3 membahas mengenai problematika belum terdapat tindak lanjut penyusunan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang mengatur larangan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan Lahan Baku Sawah (LBS). Sub bab 4 membahas mengenai problematika pengaturan pada tingkat daerah berupa kurangnya aspek teknis yang mengatur pelaksanaan alih fungsi lahan non-pertanian.

Bab III, merupakan bab yang membahas rumusan masalah kedua. Bab ini akan membahas mengenai konsep upaya hukum terhadap penetapan Lahan Sawah Yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian terhadap pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten. Pada bab ini akan terdapat 2 sub bab pembahasan. Sub bab 1, membahas mengenai upaya hukum secara preventif permohonan pendataan ulang dan pencocokan penetapan Lahan Sawah Yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian. Sub bab 2 membahas mengenai upaya hukum perdata terhadap penetapan Lahan Sawah Yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian sebagai perbuatan melawan hukum.

Bab IV, merupakan bab penutup yang terdiri dari 2 sub bab, yakni kesimpulan dan saran. Bab ini berfungsi untuk merangkum seluruh hasil dan analisis yang telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya. Berdasarkan

kesimpulan tersebut, akan disampaikan beberapa saran yang relevan dengan isu yang diteliti, dengan tujuan agar hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat serta dampak positif bagi masyarakat luas.

1.7 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka dalam penelitian berfungsi sebagai kajian literatur terkait dengan tema atau topik penelitian yang dilakukan. Tinjauan pustaka disusun dari studi pustaka terhadap beberapa literatur, referensi, doktrin maupun peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian. Dari tinjauan pustaka dapat menjadi indikator dalam menjawab problematika penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian yang terkait dengan pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten. Melalui tinjauan pustaka pula, dapat dirumuskan konsep upaya hukum terhadap penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada alih fungsi lahan non-pertanian terhadap pengaturan tata ruang dan wilayah Kabupaten Klaten. Tinjauan pustaka pada skripsi ini disusun dalam poin-poin dibawah ini.

1.7.1 Tinjauan Mengenai Reforma dan Tujuan Hukum Agraria

Hukum agraria menjadi salah satu kaidah hukum Indonesia yang mengatur pada bidang pertanahan. Praktik implementasi dari hukum agraria sekaligus mengakomodir hukum adat mengenai tanah, hukum kolonial maupun semangat perubahan hukum pertanahan dalam tata hukum positif. Hukum pertanahan sendiri merupakan kaidah hukum yang mengatur hubungan antara individu dan tanah dengan individu atau badan hukum lainnya. Tujuannya adalah menjadi sarana yang mampu memberikan

perlindungan terhadap kepentingan individu atau badan hukum terhadap individu atau badan hukum lainnya mengenai perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah.¹⁸ Perbuatan hukum atas tanah mempunyai fungsi mengedepankan kepastian hukum terhadap hak atas tanah.

Perkembangannya, hukum agraria juga disebut sebagai ‘agrarian’ yang mempunyai definisi ‘tanah’ dan mempunyai hubungan erat dengan berbagai usaha-usaha pertanian.¹⁹ Fungsi dan keterkaitan tersebut memposisikan hukum agraria sebagai kaidah hukum pertanahan utama yang diharapkan mampu menjamin kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah sekaligus perbuatan hukum yang lahir dari hak atas tanah tersebut. Perkembangan dari tujuan hukum agraria telah disesuaikan dengan perkembangan zaman. Pada akhirnya, tujuan hukum agraria dikerucutkan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.²⁰

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2011, hlm. 3.

¹⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 5.

²⁰ Aris Yulia, “Pembaharuan Hukum Agraria Nasional yang Berkeadilan Sosial”, *Supremasi Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 1, 2018, hlm. 1-7, <https://jurnal.usahid.ac.id/index.php/hukum/article/view/152> diakses pada Senin 7 Juli 2025.

1.7.2 Tinjauan Mengenai Hak-Hak Tanah

Hak-hak atas tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tepatnya pada Pasal 16 ayat (1).²¹ Melalui peraturan perundang-undangan yang mempunyai keterkaitan pengaturannya dengan pertanahan, yaitu mencakup hal-hal sebagai berikut:²²

1. Hak Milik

Hak milik berdasarkan Pasal 20 UUPA merupakan hak turun temurun, terkuat, dan terpenuhi yang dapat dipunyai individu atau orang atas tanah. Turun temurun artinya hak atas tanah tersebut tetap berlangsung meskipun yang mempunyai Hak Milik meninggal dunia dan berlanjut kepada ahli warisnya sepanjang masih memenuhi persyaratan sebagai Hak Milik. Terkuat artinya hak milik atas tanah ini berlangsung untuk jangka waktu yang tidak terbatas dan secara yuridis dapat dipertahankan terhadap pihak lainnya.

Definisi terpenuhi yaitu dalam Hak Milik pemegang Hak Milik memiliki wewenang yang luas, yaitu pemegang Hak Milik dapat mengalihkan, menjaminkan, menyewakan, maupun menyerahkan penggunaan tanah tersebut kepada pihak lainnya dengan memberikan hak atas tanah yang baru.²³ Hak baru sebagaimana dimaksud mencakup Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai. Termasuk dalam

²¹ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak Tanggungan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 13.

²² Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2010, hlm. 417.

²³ Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2014, hlm. 60.

lingkup terpenuhi adalah bahwa dari segi peruntukannya Hak Milik dapat dipergunakan untuk keperluan apa saja baik untuk usaha pertanian maupun non pertanian, misalnya rumah tinggal atau mendirikan bangunan untuk tempat usaha.

2. Hak Guna Usaha

Hak Guna Usaha merupakan suatu hak untuk menggunakan tanah negara atau tanah hak untuk keperluan usaha, dengan jangka waktu tertentu dan dengan kewajiban untuk membayar pajak dan biaya lainnya. Hak Guna Usaha dapat diaplikasikan pada obyek Hak Guna Usaha atas tanah negara, yaitu hak untuk menggunakan tanah negara untuk keperluan usaha serta Hak Guna Usaha atas tanah yaitu hak untuk menggunakan tanah hak milik orang lain untuk keperluan usaha. Hak Guna Usaha memiliki nilai vital pada bidang perekonomian. Pemegang Hak Guna Usaha akan dapat menggunakan tanah negara atau tanah hak untuk keperluan usaha dengan jangka waktu yang panjang dan dengan kewajiban untuk membayar pajak dan biaya lainnya.²⁴

Pasal 29 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUPA mengatur jangka waktu penggunaan Hak Guna Usaha. Jangka waktu Hak Guna Usaha adalah 25 (dua puluh lima) tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun berikutnya. Permohonan

²⁴ Oloan Sitorus dan H. M Zaki Sierrad, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasinya, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*, Yogyakarta, 2006, hlm. 2.

terhadap upaya perpanjangan atau pembaharuan Hak Guna Usaha diajukan selambat-lambatnya dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu penggunaan dari Hak Guna Usaha tersebut.²⁵

3. Hak Guna Bangunan

Hak Guna Bangunan merupakan salah satu hak atas tanah yang melekat sebagai konsekuensi dari penggunaan tanah tersebut. Pasal 35 UUPA mendefinisikan Hak Guna Bangunan merupakan hak untuk dapat mendirikan bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun. Penggunaan terhadap bangunan dapat berasal dari permintaan pemegang hak dengan mengingat keperluan dan keadaan bangunan-bangunannya. Jangka waktu dari Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun. Hak Guna Bangunan memiliki perbedaan dengan Hak Milik, dikarenakan Hak Guna Bangunan terbatas hanya memberikan hak untuk menggunakan dan mendirikan bangunan pada tanah yang bukan milik sendiri. Hak Milik terdapat kausa untuk memberikan hak penuh atas tanah dan bangunan.²⁶

Pemegang Hak Guna Bangunan akan dapat menggunakan tanah orang lainnya untuk mendirikan bangunan dengan jangka waktu yang panjang dan dengan kewajiban untuk membayar pajak dan biaya lainnya yang timbul dari penggunaan hak tersebut. Hak Guna Bangunan juga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ Urip Santoso, *Op. Cit.*,

Penggunaan tanah yang dipunyai dengan Hak Guna Bangunan adalah untuk mendirikan bangunan-bangunan yang dapat mencakup bangunan rumah, tempat tinggal, usaha perkantoran, pertokoan industri dan lain-lain. Pasal 34 UUPA mengatur hapusnya Hak Guna Bangunan, yaitu apabila individu atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat, dalam waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila dalam waktu tersebut tidak diperhatikan maupun dilaksanakan, maka hak tersebut hapus karena hukum.

4. Hak Pakai

Hak Pakai merupakan suatu hak yang memberikan suatu wewenang dan sekaligus juga kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberian haknya oleh pejabat yang berwenang atau dalam perjanjian dengan pemilik tanah yang bersangkutan yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah. Hak Pakai mencakup hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah Hak Milik atau tanah dengan status diatas Tanah Pengelolaan. Hak Pakai secara khusus dapat menggunakan tanah atau bangunan milik orang lain atau negara untuk keperluan tertentu, seperti tempat tinggal, usaha, atau kegiatan lainnya. Melalui Hak Pakai, maka pemegang hak dapat menggunakan tanah atau bangunan milik orang lain atau negara

untuk keperluan tertentu dengan kewajiban untuk membayar pajak dan biaya lainnya.

Hak Pakai dapat digunakan oleh pemerintah atau Badan atau Lembaga Negara sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan. Hak Pakai diberikan untuk jangka waktu 25 tahun dan dapat diperpanjang. Perpanjangan ini sering diartikan untuk selama 15 tahun akan tetapi Hak Pakai yang diberikan kepada subyek hukum tertentu diberikan dengan jangka waktu selama tanah tersebut digunakan, yaitu hanya diberikan kepada kementerian, lembaga pemerintah non departemen, pemerintah daerah, perwakilan negara asing, perwakilan badan internasional, badan keagamaan dan badan-badan sosial. Hak Pakai untuk individu dan badan hukum, perpanjangannya diberikan sesuai dengan Keputusan pemberian haknya oleh kantor pertanahan setempat. Hak Pakai dapat diberikan diatas tanah Hak Pengelolaan.²⁷

5. Hak Sewa

Hak Sewa merupakan salah satu hak atas tanah yang banyak digunakan di Indonesia. Hak Sewa diartikan sebagai hak untuk menggunakan tanah atau bangunan milik orang lain dengan membayar sewa kepada pemiliknya untuk jangka waktu tertentu yang disepakati oleh para pihak. Pemegang Hak Sewa wajib untuk membayar sewa kepada pemilik tanah atau bangunan sesuai dengan perjanjian serta wajib menggunakan tanah atau bangunan sesuai

²⁷ Irawan Soerodjo, *Op. Cit.*,

dengan perjanjian yang telah disepakati.²⁸ Pemegang Hak Sewa harus berkomitmen untuk mengembalikan tanah atau bangunan kepada pemiliknya setelah jangka waktu sewa berakhir. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, mengatur tentang hak sewa tanah dan bangunan untuk keperluan perumahan dan permukiman serta diperkuat pengaturan mengenai hak guna bangunan, termasuk hak sewa bangunan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan.

6. Hak Membuka Tanah

Hak Membuka Tanah merupakan hak untuk membuka dan menggarap tanah yang belum digarap atau tidak produktif untuk keperluan pertanian, perkebunan, atau kegiatan lainnya. Hak Membuka Tanah memiliki tujuan meningkatkan produktifitas tanah, mengembangkan perekonomian dengan hak tersebut. Proses penggunaan Hak Membuka Tanah adalah pemegang hak wajib untuk menggarap tanah sesuai dengan tujuan yang telah disetujui, membayar pajak dan biaya lainnya yang terkait dengan penggunaan tanah serta mempertahankan kondisi tanah dan tidak melakukan kegiatan yang dapat merusak tanah.²⁹ Hak Membuka Tanah diatur dalam UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan, dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 17 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah. Hak membuka tanah disertai dengan hak-hak lainnya terkait perizinan

²⁸ H. M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2021, hlm. 27.

²⁹ *Ibid.*,

yang diatur secara mandiri oleh masing-masing Pemerintah Daerah terkait.

7. Hak Memungut Hasil Hutan

Hak Memungut Hasil Hutan merupakan hak untuk memungut hasil hutan yang tumbuh di hutan negara atau hutan hak, dengan tujuan untuk memanfaatkan sumber daya alam hutan. Hak ini berkaitan dengan hukum lingkungan dan dibatasi secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Hak Memungut Hasil Hutan bertujuan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam hutan, sehingga dapat memberikan manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat dan meningkatkan pendapatan masyarakat yang tinggal di sekitar hutan. Melalui Hak Memungut Hasil Hutan juga turut dapat membantu mengembangkan ekonomi lokal, sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Hak Memungut Hasil Hutan beririsan dengan pengaturan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 83 Tahun 2016 tentang Perizinan Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu.³⁰

8. Hak-Hak Lainnya

Selain hak-hak sebelumnya, juga terdapat hak-hak lainnya yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan

³⁰ *Ibid.*,

dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak atas tanah sebagaimana dijelaskan dalam poin satu sampai dengan poin tujuh, tidak menutup kemungkinan untuk berubah dan berkembang. Perubahan dan perkembangan disesuaikan pada perubahan hukum, perkembangan teknologi serta kehidupan sosial masyarakat yang mempunyai hubungan dengan penggunaan hak atas tanah.

Beberapa hak atas tanah tersebut diatas, terhadapnya senantiasa melekat konsekuensi hukum sebagaimana diatur berdasarkan fungsinya dalam peraturan perundang-undangan. Implikasinya, perbuatan hukum yang dilakukan atas hak-hak atas tanah wajib berdasar pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur hak-hak atas tanah. Tujuan hukum agrarian diaktualisasikan dari Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945, yaitu: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Artinya, tujuan hukum agrarian adalah menjamin penguasaan negara atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat.

Tujuan ini diperkuat dengan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yang menjelaskan negara Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama

masih bercorak agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang sangat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Urgensi tujuan hukum agraria dalam UUD RI Tahun 1945 maupun UUPA memberikan konsekuensi berupa komitmen pemerintah dalam menjamin tercapainya tujuan tersebut. Reforma dan tujuan hukum agraria menjadi manifestasi utama yang harus diwujudkan oleh negara dalam menjamin keterpenuhan hak-hak atas tanah. Pemenuhan tersebut dijamin melalui kepastian hukum dalam penguasaan maupun pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Indonesia.

Hukum agraria yang berlaku seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur tersebut. Hukum agraria harus memungkinkan mencapai tujuan pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa yang selaras dengan kepentingan masyarakat Indonesia. Garis besar tujuan hukum agrarian diwujudkan melalui reforma agraria sebagaimana dikonkritkan dalam UUPA. *Pertama*, sebagai sarana meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional sebagai sarana dalam mewujudkan kemakmuran bangsa, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan masyarakat serta dalam mewujudkan terciptanya masyarakat yang adil dan makmur. *Kedua*, sebagai sarana meletakkan dasar-dasar menjalin kesatuan dan kesederhanaan melalui hukum agrarian. *Ketiga*, sebagai

sarana meletakkan dasar-dasar untuk dapat memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi masyarakat Indonesia.³¹

1.7.3 Tinjauan Mengenai Kebijakan Pertanahan

Negara kesejahteraan selalu berkaitan dengan kebijakan sosial atau disebut dengan *social policy*. Kebijakan sosial termasuk pada salah satu strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial/*social protection* yang terdiri dari beberapa bentuk jaminan sosial, baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial, maupun jaring pengaman sosial.³² Negara yang menganut ajaran *welfare state*, seperti Indonesia, wajib memberikan pelayanan mendasar kepada masyarakatnya dengan memberikan pelayanan publik seperti pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial lainnya. Individu dijamin memiliki akses pendidikan dengan gratis, pelayanan kesehatan dengan kualitas prima, perumahan yang disediakan negara, serta transportasi publik yang nyaman dan terjangkau oleh masyarakat, termasuk dalam memperoleh jaminan kedaulatan pangan.

Upaya pemenuhan beberapa unsur di atas, menuntut kebijakan dari pemerintah. Kebijakan dapat diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan keputusan pemerintah sampai dengan tindakan faktual yang dirasa perlu dalam mengatasi permasalahan masyarakat. Urgensi kebijakan melekat secara subyektif dengan kewenangan pembuat kebijakan. Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi

³¹ M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2021, hlm. 19-20.

³² Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial Dan Pekerjaan Sosial*, Refika Aditama, Bandung, 2005, hlm. 26.

pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam konstitusi dan undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Artinya, peraturan kebijakan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, namun dilekatkan pada wewenang pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terkait dengan pelaksanaan kewenangannya.³³

Dasar hukum kebijakan mengerucut kepada kemampuan eksekutif di dalam menyelesaikan persoalan yang ada di masyarakatnya. Kebijakan atau *beleid* berasal dari kriteria-kriteria yang harus terpenuhi terlebih dahulu.³⁴ Dalam perspektif kebijakan, pembangunan memberikan celah dan memunculkan pilihan bagi pemerintah dalam kebijakannya guna menciptakan kemajuan pembangunan di samping tetap melindungi hak-hak rakyat. Pembangunan di segala bidang meningkatkan tuntutan berbagai sektor kehidupan, termasuk kebutuhan atas pangan dan tanah. Tanah menurut hukum agraria adalah seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sedangkan lingkup tanah adalah permukaan bumi dan segala kekayaan yang terkandung di dalamnya.³⁵ Kontrol terhadap kebijakan dilaksanakan pemerintah dengan

³³ P. J. P. Tak, *Retchsvorming in Nederland*, Zwole, 1991, hlm. 129.

³⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm. 29.

³⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2004, hlm. 37.

penguatan aspek-aspek pembangun kebijakan itu sendiri, salah satunya dengan penguatan kepastian hukum dalam kebijakan.

Kepastian hukum yang dimaksud juga bermanfaat bagi orang dan/atau badan hukum yang akan berkepentingan terhadap tanah tersebut serta bagi pemerintah sebagai data yuridis apabila akan melaksanakan kebijakan yang berkaitan dengan urusan pertanahan. Tujuan utama dari kebijakan pertanahan adalah mengusahakan atau mengupayakan terwujudnya kepastian hukum atau *legal certainty*, utamanya bagi pemilik hak atas tanah maupun bagi pihak-pihak yang akan berurusan dengan tanah tersebut serta bagi pemerintah itu sendiri sebagai acuan dalam merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan urusan pertanahan. Kepastian hukum terhadap hak atas tanah dapat diwujudkan dalam kebijakan pertanahan yang mampu menginventarisasi kebutuhan terhadap *data base* pertanahan yang mencakup penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) maupun pendalamannya dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di masing-masing daerah.

1.7.4 Tinjauan Mengenai Penetapan Lahan Sawah Yang Dilindungi (LSD)

Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) merupakan lahan baku sawah yang ditetapkan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Agraria/Badan Pertanahan Nasional melalui sinkronisasi Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Pemerintah melalui Menteri Agraria/Badan Pertanahan Nasional melakukan tindakan konkret guna mengendalikan alih fungsi lahan sawah ke non sawah dengan mengeluarkan kebijakan Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 tentang Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi

(LSD) di delapan Provinsi. Lahan sawah sebagaimana dimaksud mempunyai urgensi penting dalam menyokong kebutuhan pangan secara regional maupun nasional.

Keberlangsungan lahan sawah jelas dipengaruhi oleh kebijakan baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah. Lahan Sawah merupakan areal tanah pertanian basah dan/atau kering yang digenangi air secara periodik dan/atau terus menerus ditanami padi dan/atau diselingi dengan tanaman semusim lainnya. Definisi dari ketentuan umum Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelaksanaan Verifikasi Data Lahan Sawah Terhadap Data Pertanahan Dan Tata Ruang, Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), Dan Pemberian Rekomendasi Perubahan Penggunaan Tanah Pada Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), menegaskan bahwa fungsi utama lahan sawah mempunyai kausalitas dengan kedaulatan pangan sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Implikasinya, kebijakan terkait harus mengedepankan kelangsungan lahan sawah dengan tetap memperhatikan kebutuhan strategis lainnya seperti investasi.

Aspek yuridis, dapat digunakan mengkaji Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Tahun 2019, sebagaimana mempunyai tujuan mempercepat penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Percepatan penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), dilakukan dalam rangka memenuhi serta menjaga ketersediaan lahan sawah sehingga tujuan untuk mendukung kebutuhan pangan nasional, mampu mengendalikan alih fungsi lahan sawah yang

semakin cepat, memberdayakan petani agar mengalihfungsikan lahan sawah, mendukung ketersediaan, keterjangkauan, dan ketahanan pangan khususnya beras.³⁶ Pasal 1 angka 20 dan angka 21 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelaksanaan Verifikasi Data Lahan Sawah Terhadap Data Pertanahan Dan Tata Ruang, Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), Dan Pemberian Rekomendasi Perubahan Penggunaan Tanah Pada Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), memberikan definisi operasional mengenai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD).

Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) merupakan lahan sawah yang dipertahankan fungsinya dalam rangka ketahanan pangan nasional. Penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) sebagaimana dimaksud, dikonkritkan melalui sarana Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) sebagaimana dimaksud memberikan Gambaran geografis berupa peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) yang telah ditetapkan oleh Menteri melalui sinkronisasi Tim Terpadu. Penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dengan demikian, dikonkritkan melalui Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) yang menjadi dasar acuan kebijakan tata ruang dan wilayah baik skala nasional maupun regional.

³⁶ Putri Zainudin dan Didik Taryana, “Pemetaan Kesesuaian Penggunaan Lahan Sawah Dilindungi Terhadap RTRW Kota Salatiga Tahun 2023-2043 Melalui SIG”, *Geography: Jurnal Kajian, Penelitian Dan Pengembangan Pendidikan*, Vol. 12, No. 2, 2024, hlm. 770, <https://journal.ummat.ac.id/index.php/geography/article/view/24895>, diakses pada 13 September 2024.

1.7.5 Tinjauan Tentang Reforma Agraria dan Kedaulatan Pangan

Kedaulatan pangan merupakan istilah yang digunakan merujuk kepada swasembada pangan di Indonesia. Konsep kedaulatan pangan pertama kali dikenalkan oleh organisasi petani kecil dan masyarakat sipil internasional, yaitu *The La Via Campesina*, pada *World Food Summit* di Roma Italia pada tahun 1996.³⁷ Prinsip-prinsip kedaulatan pangan mencakup hal-hal sebagai berikut:

1.7.5.1 Pangan adalah Hak Asasi Manusia

Setiap orang harus memiliki akses terhadap pangan yang aman, bergizi dan sesuai dengan kebiasaan atau budayanya. Akses pangan harus dalam jumlah atau kuantitas dengan kualitas yang memadai untuk mempertahankan hidupnya yang sehat dan memenuhi martabat kemanusiaannya.³⁸ Negara menjamin bahwa akses terhadap pangan tersebut merupakan hak konstitusional dan menjamin pembangunan pada sektor primer yang memastikan realisasi konkret dari hak fundamental tersebut.

1.7.5.2 Reforma Agraria

Reforma agraria memang sebenarnya diperlukan sebagai kebijakan memberi/mendistribusikan lahan kepada petani kecil tanpa lahan dan orang-orang yang membutuhkan, kepemilikan dan penguasaan atas tanah untuk tempat bekerja. Reforma agraria

³⁷ Steve Suppan, "Challenges For Food Sovereignty", *The Fletcher Forum Of Worlds Affairs*, Vol. 32, 2008, hlm. 111, <https://www.iatp.org/documents/challenges-for-food-sovereignty>, diakses pada 6 Februari 2025.

³⁸ Jadmiko Anom Husodo, "Adaptasi Konstitusional Dalam Pengaturan Kedaulatan Pangan Di Indonesia", *Disertasi*, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2019, hlm. 19-21.

dimaksudkan juga untuk mengembalikan wilayah masyarakat adat kepada masyarakat adat yang bersangkutan. Pemberian hak tanah tersebut harus bebas dari diskriminasi. Keluarga petani, terutama perempuan, harus memiliki akses ke tanah produktif, fasilitas kredit, teknologi, pasar, dan perluasan layanan.³⁹

1.7.5.3 Melindungi Sumber Daya Alam

Kedaulatan pangan memerlukan perlindungan berkelanjutan terhadap penggunaan sumber daya alam. Individu yang mengerjakan tanah harus memiliki kemampuan dan terlatih untuk melakukan pengelolaan sumber daya alam dan melestarikan keanekaragaman hayati secara berkelanjutan. Konsep ini dilaksanakan dengan mengedepankan keamanan terhadap kepemilikan, kualitas tanah yang sehat, dan mengurangi bahan kimia. Menciptakan kegiatan pertanian yang berkelanjutan, memberikan hasil pangan yang lebih tinggi untuk memenuhi pertumbuhan penduduk dunia, mengurangi penggunaan pestisida, membantu memenuhi tantangan perubahan iklim, memberikan kualitas makanan yang lebih bergizi, dan membuat pertanian lebih mudah dan menguntungkan.⁴⁰

1.7.5.4 Menata Ulang Tata Perdagangan Pangan

Pangan adalah kebutuhan primer dan sumber gizi yang utama bagi manusia, namun hanya sekunder sebagai item dalam kegiatan perdagangan/komoditi. Kebijakan pertanian nasional harus memprioritaskan produksi untuk konsumsi domestik dan

³⁹ *Ibid.*,

⁴⁰ *Ibid.*,

swasembada pangan warga negara. Pangan impor tidak harus menggantikan produksi lokal atau menekan harga domestik. Petani kecil memiliki hak untuk memproduksi pangan untuk negara mereka dan untuk mengontrol pemasaran produk mereka. Harga pangan domestik dan internasional harus diatur dan mencerminkan biaya sebenarnya yang dikeluarkan dari proses produksi.⁴¹ Kebijakan pertanian nasional akan memastikan bahwa petani dan keluarga petani memiliki pendapatan yang memadai. Menolak kebijakan perdagangan dan produksi pangan yang didikte oleh kebutuhan untuk mendapatkan valuta yang hanya sekedar untuk memenuhi beban utang yang tinggi.

1.7.5.5 Mengakhiri Globalisasi Kelaparan

Kedaulatan pangan dirusak oleh *Trans National Corporation* (TNC). Mekanismenya terjadi melalui pengaplikasian modal besar dalam mencari keuntungan dengan serakah tanpa memperhatikan kepentingan pihak lainnya, khususnya petani. Pertumbuhan penguasaan TNC's terhadap kebijakan pertanian difasilitasi dengan kebijakan ekonomi organisasi multilateral seperti WTO, Bank Dunia maupun IMF.⁴²

1.7.5.6 Perdamaian Sosial

Pangan tidak boleh digunakan sebagai senjata atau instrumen kekerasan dan perang. Pangan adalah instrumen perdamaian, bukan alat kekuasaan untuk mendominasi negara lain. Peningkatan tingkat

⁴¹ *Ibid.*,

⁴² *Ibid.*,

kemiskinan dan marginalisasi di pedesaan, bersamaan dengan penindasan etnis minoritas dan penduduk asli, semakin memperburuk situasi ketidakadilan dan keputusasaan, terutama di beberapa negara miskin dan berkonflik. Pengungsian, urbanisasi paksa, penindasan dan meningkatnya insiden rasisme terhadap petani kecil yang sedang berlangsung pada saat ini tidak dapat ditoleransi.

1.7.5.7 Kendali Demokrasi

Petani memiliki hak untuk berpendapat secara jujur, mendapatkan informasi yang akurat dan terbuka, dan mempunyai akses pengambilan keputusan yang demokratis. Hak-hak ini membentuk dasar dari *good government*, akuntabilitas dan partisipasi yang setara dalam kehidupan ekonomi, politik dan sosial, bebas dari segala bentuk diskriminasi. Perempuan pedesaan, khususnya, harus diberikan langsung dan aktif dalam pengambilan keputusan tentang isu-isu pangan dan pedesaan.⁴³

Urgensi kedaulatan pangan menyajikan multi-perspektif apabila dikaji dengan kebutuhan strategis lainnya semisal pemukiman dan industri. Berikutnya, terkait pula dengan pembangunan sarana publik maupun orientasinya pada perkembangan investasi. Perlu komitmen dan konsistensi untuk menyusun serta mengimplementasikan kebijakan yang tetap memperhatikan kedaulatan pangan dengan jalan sinkronisasi dari penerapan

⁴³ *Ibid.*,

Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) sebagaimana menjadi topik utama dalam skripsi ini.

1.7.6 Tinjauan Mengenai Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula sebagaimana yang telah direncanakan, menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif dari masalah terhadap lingkungan dan potensi lahan. Konversi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar menurut Pasandaran, ada tiga faktor, baik sendiri-sendiri maupun bersama, yang merupakan determinan konversi lahan, yaitu kelangkaan sumber daya lahan dan air, dinamika pembangunan, dan peningkatan jumlah penduduk. Dampak dari konversi lahan tidak hanya dirasakan oleh para pemilik lahan, tetapi dapat dirasakan secara meluas oleh seluruh lapisan masyarakat.

Alih fungsi lahan disamping menurunnya produktivitas, berdampak lebih lanjut pada kekeringan dan serangan hama. Konversi lahan bersifat *irreversible* atau tidak dapat kembali, sementara upaya menanggulangi penurunan produktivitas terkendala oleh anggaran pembangunan, keterbatasan sumber daya lahan dan inovasi teknologi. Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria. Reforma agraria tersebut mencakup upaya penataan yang berkaitan dengan aspek penguasaan atau pemilikan serta aspek penggunaan maupun pemanfaatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis

Permasyarakatan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Menurut Irawan⁴⁴, alih fungsi lahan pada dasarnya terjadi akibat adanya persaingan dalam pemanfaatan lahan antara sektor pertanian dan sektor non pertanian. Persaingan dalam pemanfaatan lahan pada sisi lain, muncul akibat adanya tiga fenomena ekonomi dan sosial, yaitu (i) keterbatasan sumber daya lahan, (ii) pertumbuhan penduduk dan (iii) pertumbuhan ekonomi. Luas lahan yang tersedia relatif terbatas, sehingga pertumbuhan penduduk akan meningkatkan kelangkaan lahan yang dapat dialokasikan untuk kegiatan pertanian dan non pertanian. Alih fungsi lahan secara general diartikan sebagai tata cara pemindahan tanah dari satu fungsi ke fungsi lainnya seperti transformasi lahan pertanian untuk lahan perkotaan.⁴⁵ Alih fungsi lahan pertanian sebenarnya bukan merupakan hal baru di Indonesia.⁴⁶ Dampak alih fungsi lahan sangat luas, dimana secara makro dampak yang ditimbulkan adalah pengaruhnya terhadap ketersediaan pangan yang berkurang.

Alih fungsi lahan pertanian pangan dengan demikian menyebabkan semakin sempitnya luas lahan yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Pengendalian alih fungsi lahan

⁴⁴ B. Irawan, "Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya Dan Faktor Determinan", *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 2, No. 1, 2005, hlm. 23, <https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/fae/article/view/1431>, diakses pada 10 Februari 2025.

⁴⁵ N. Q. Phuc, A. C. M. Van Westen Dan A. Zoomers, "Agricultural Land for Urban Development: The Process of Land Conversion in Central Vietnam", *Habitat International*, Vol. 41, No. 1, 2014, hlm. 1-7, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0197397513000568>, diakses pada 10 Februari 2025.

⁴⁶ R. Prabowo, A. N. Bambang Dan S. Sudarno, "Pertumbuhan Penduduk dan Alih Fungsi Lahan Pertanian", *Mediagro: Jurnal Ilmu-Ilmu Pertanian*, Vol. 16, No. 2, 2020, hlm. 29, <https://publikasiilmiah.unwahas.ac.id/Mediagro/article/view/3755>, diakses pada 10 Februari 2025.

pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya. Visi pembangunan dan pertanian berkelanjutan ialah terwujudnya kondisi ideal adil dan makmur, dan mencegah terjadinya lingkaran malapetaka kemelaratan. Visi ideal tersebut diterima secara universal sehingga pertanian berkelanjutan atau *sustainable agriculture*, menjadi prinsip dasar pembangunan pertanian secara global, termasuk di Indonesia. Pengembangan sistem pertanian menuju usaha tani berkelanjutan dapat disimpulkan sebagai salah satu misi utama pembangunan pertanian di Indonesia.

Pertanian pangan berkelanjutan memiliki peran dan fungsi penting bagi sebagian masyarakat Indonesia yang memiliki sumber penghasilan di sektor agraris sehingga lahan pertanian pangan memiliki nilai ekonomis, nilai sosial, budaya, dan religius. Peningkatnya jumlah penduduk dan kebutuhan pangan serta kebutuhan lahan untuk pembangunan, serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) pada intinya membutuhkan upaya dalam meningkatkan kedaulatan pangan.

1.7.7 Tinjauan Mengenai Kepastian Hukum

Kepastian hukum dalam bidang agraria dan pertanahan menjadi suatu hal yang wajib untuk dijamin keterpenuhannya. Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok

Agraria, mengamanatkan bahwa jaminan kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia telah menjadi tujuan terciptanya Undang-Undang ini. Sejalan dengan amanat UUD RI Tahun 1945, yaitu dalam Pasal 28D ayat (1): “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Oleh karena itu, amanat ini merupakan tafsir sebagai konsekuensi nyata yang harus dipenuhi Indonesia sebagai negara hukum.

Indonesia adalah Negara yang berlandaskan hukum, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD RI 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Gagasan mengenai negara hukum telah jelas diutarakan oleh A.V. Dicey bahwa negara hukum harus memenuhi sekurang-kurangnya 3 (tiga) unsur pokok, yaitu: (1) *Supremacy of Law*, (2) *Equality Before the Law* dan (3) *Due Process the Law*.⁴⁷ *Supremacy of law* atau supremasi hukum menjadi tolok ukuran hukum di negara tersebut. Supremasi hukum adalah tidak boleh adanya kesewenang-wenangan dan seseorang hanya boleh dihukum apabila terdapat hukumnya.⁴⁸ Ditegakkannya supremasi hukum akan menjamin kepastian hukum, yaitu salah satu dari tujuan hukum disamping keadilan dan kemanfaatan.⁴⁹

Uraian diatas, mencakup pula pemenuhan kepastian hukum akibat penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Para pihak yang memiliki perikatan terhadap lahan non-pertanian misalnya, perlu dipikirkan dampaknya apabila lahan non-pertanian sebagaimana dimaksud ditetapkan

⁴⁷ C. Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Setara Press, Malang, 2011, hlm. 47-48.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 49.

⁴⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 95.

sebagai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Akibat hukum dari ditetapkannya lahan non-pertanian tersebut sebagai Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), tentu saja lahan tersebut tidak dapat digunakan atau dimanfaatkan selain pada bidang pertanian. Padahal, para pihak melakukan perikatan pada lahan non-pertanian pada umumnya untuk digunakan atau dimanfaatkan pada bidang usaha non-pertanian. Kondisi ini tentu saja merupakan ketidakpastian hukum, karena perikatan telah ada sebelum penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dan dalam melakukan perikatan tersebut, para pihak berdasar pada Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang membuktikan bahwa lahan non-pertanian sebagaimana dimaksud tidak termasuk zona alokasi untuk bidang pertanian sehingga dapat digunakan untuk bidang usaha non-pertanian.

1.7.8 Tinjauan Mengenai Upaya dan Akibat Hukum Alih Fungsi Lahan

Peristiwa hukum akan diikuti dengan akibat hukum serta upaya hukum terhadap akibat hukum tersebut. Pada dasarnya, alih fungsi lahan secara yuridis maupun implementatif, akan mempunyai dampak yang signifikan terhadap aspek lingkungan, aspek sosial, dan aspek ekonomi. Alih fungsi lahan dengan demikian mempunyai akibat hukum berupa konsekuensi yuridis maupun konsekuensi praktik di lapangan. Secara umum, upaya hukum alih fungsi lahan, dapat diklasifikasikan menjadi aspek normatif pengaturan, aspek sarana yuridis berupa izin, dan aspek pengawasan terhadap alih fungsi lahan sebagaimana dimaksud.

Aspek normatif berupa pengaturan, telah diatur oleh pemerintah sebagai sarana mengatur alih fungsi lahan melalui peraturan perundang-

undangan. Pengaturan mengenai alih fungsi lahan dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Aspek sarana yuridis berupa izin, artinya setiap proses alih fungsi lahan akan memerlukan izin dari pemerintah. Izin yang dikeluarkan didasarkan pada proses atau mekanisme penilaian yang komprehensif dan di dalamnya mempertimbangkan dampak lingkungan maupun dampak sosial dari alih fungsi lahan di suatu kawasan. Aspek pengawasan terhadap alih fungsi lahan dilakukan oleh pemerintah melalui kewenangannya dalam melaksanakan pengawasan terhadap alih fungsi lahan untuk dapat memastikan bahwa kegiatan alih fungsi lahan sesuai dengan serta tidak melanggar peraturan perundang-undangan.⁵⁰

Upaya hukum sebagai fokus pada penelitian yang akan dilakukan terkhusus dalam aspek perdata. Apabila proses alih fungsi lahan mengakibatkan bentuk kerugian, maka tidak menutup kemungkinan untuk dilakukan upaya hukum perdata. Sebagaimana proses perdata dapat dilakukan oleh pihak yang dirugikan akibat alih fungsi Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD). Pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum kepada pihak yang melakukan alih fungsi dan pihak yang menerbitkan izin.⁵¹ Proses perdata terkait dengan perbuatan melawan hukum dapat dilakukan apabila dalam proses alih fungsi lahan

⁵⁰ Dinda Riskanita dan Yeni Widowaty, "Upaya Pemerintah Daerah Mengatasi Kerusakan Lingkungan Akibat Alih Fungsi Lahan Berdasarkan Konsep Negara Kesejahteraan", *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 28, No. 2, 2019, hlm. 123-134, <https://ejournal.unib.ac.id/supremasihukum/article/view/7335>, diakses pada Jumat 11 Juli 2025.

⁵¹ Ayik Christina Efata, Retno Mawarini, dan Widyarini Indriasti, *Dekonstruksi Hukum Dalam Pengaturan Alih Fungsi Lahan Untuk Menjamin Kepastian Hukum*, UNTAG Press, Semarang, 2025, hlm. 5-7.

tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak prosedural (cacat prosedur) dan tidak sesuai dengan asas hukum.⁵² Terhadapnya, dapat dilakukan upaya hukum perdata sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap pihak yang dirugikan.

Akibat hukum dari proses alih fungsi lahan yang tidak tepat sasaran, dapat berimplikasi pada beberapa sanksi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sanksi administratif dapat diberikan apabila alih fungsi lahan ternyata dilakukan tanpa izin atau dalam pelaksanaannya terbukti melanggar peraturan perundang-undangan. Alih fungsi lahan sebagaimana dimaksud dapat dikenakan sanksi administratif, seperti sanksi pencabutan izin atau denda administratif. Sanksi pidana juga dapat diberikan apabila alih fungsi lahan dilakukan dengan sengaja dan menyebabkan kerugian atau kerusakan lingkungan hidup maupun lingkungan sosial yang signifikan, maka dapat dikenakan sanksi pidana, yaitu pidana penjara atau denda. Sanksi berupa tanggung jawab ganti rugi kerusakan lingkungan juga dapat dikenakan apabila alih fungsi lahan menyebabkan kerugian bagi pihak lainnya, maka pihak yang bertanggung jawab terhadap alih fungsi lahan dapat diminta untuk mengganti kerugian.⁵³

⁵² *Ibid.*,

⁵³ Baiq Burdatun, "Penegakan Hukum Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Non Pertanian Di Kota Mataram", *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 4, No. 3, 2016, hlm. 452-466, <https://jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/view/370>, diakses pada Jumat 11 Juli 2025.