

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia merupakan negara kepulauan yang mempunyai banyak kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan merupakan suatu karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh rakyat Indonesia dan oleh karena itu, sudah semestinya pemanfaatan kekayaan alam tersebut ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) dinyatakan bahwa bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>1</sup> Dengan adanya ketentuan dasar tersebut, diketahui bahwa kemakmuran rakyat menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Seiring dengan berjalannya waktu, kebutuhan manusia akan tanah semakin meningkat mengikuti arus laku pertumbuhan ekonomi dan penduduk yang tidak diimbangi dengan persediaan tanah yang terbatas. Ketidakseimbangan tersebut telah menimbulkan persoalan dari banyak segi bukan masalah tanah saja tetapi masalah yuridis, ekonomi, sosial dan politik yang disebabkan karena tanah merupakan kebutuhan yang sangat mendasar dan menempati kedudukan yang sangat penting dan strategis dalam kehidupan dan pembangunan di masa sekarang dan masa yang akan datang.

---

<sup>1</sup> Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Pada tanggal 24 September 1960 disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan nama singkatan resminya Undang-Undang Pokok Agraria, (selanjutnya disebut UUPA). Dengan mulai berlakunya UUPA terjadi perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum di bidang pertanahan.<sup>2</sup>

Salah satu tujuan diundangkannya UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Ketentuan dalam Pasal 5 UUPA secara tegas dinyatakan bahwa:

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.<sup>3</sup>

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu:

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya; dan
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah

---

<sup>2</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Cetakan ke-4, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2018), hlm.1.

<sup>3</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.<sup>4</sup>

Masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional tersebut meliputi, hak bangsa Indonesia atas tanah Pasal 1 ayat (1), dan hak menguasai negara Pasal 2 Ayat (1) dan (2) UUPA, serta hak-hak perorangan atas tanah yang terdiri dari hak-hak atas tanah (primer dan sekunder) dan hak jaminan atas tanah.<sup>5</sup> Adapun tata cara yang dapat digunakan untuk memperoleh hak atas tanah tergantung pada status tanah yang tersedia yaitu, tanah negara atau tanah hak. Jika tanah yang tersedia berstatus tanah negara, tata cara yang harus digunakan untuk memperoleh tanah tersebut adalah melalui permohonan hak.

Jika yang tersedia berstatus tanah hak (hak-hak primer), maka tata cara yang dapat digunakan untuk memperoleh tanah tersebut di antaranya adalah melalui, pemindahan hak (jual-beli, hibah tukar, menukar).<sup>6</sup> Setiap hak atas tanah yang diperoleh melalui acara permohonan hak wajib didaftarkan di kantor pertanahan Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) dahulu namanya Kantor Agraria di setiap Kabupaten/Kotamadya.

Dalam pembangunan jangka panjang kedua peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan itu akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian

---

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Cetakan ke-1. (Jakarta: Kencana, 2010), hlm.2.

<sup>5</sup> Sunario Basuki, *Ketentuan Hukum Tanah Nasional (HTN) yang Menjadi Dasar dan Landasan Hukum Pemilikan dan Penguasaan Tanah* (Program Pendidikan Spesialis Notariat Fakultas Hukum Universitas Indonesia), hlm. 1

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm. 29

jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, yang pertama diperlukan adalah tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya

Selain itu, dalam menghadapi kasus-kasus konkret diperlukan juga terselenggaranya pendaftaran tanah untuk dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dikuasainya, dan bagi para pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon penjual, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Tidak seimbangnya antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah tersebut menimbulkan berbagai persoalan yang banyak segi-seginya. Meningkatnya kebutuhan tanah atau ruang yang akan digunakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat dan pemerintah, serta terbatasnya tanah karena tidak adanya penambahan luas tanah mengharuskan pemerintah melakukan penataan. Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut “UU No 26/2007”), dinyatakan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Penataan ruang sebagai suatu sistem tersebut mengandung makna bahwa perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan peruntukan yang ditetapkan di dalam rencana tata ruang wilayah nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota harus dipahami sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disebut UU 41/2009) menyatakan bahwa lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Bidang lahan pertanian yang ditetapkan dan dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Dengan prinsip harus adanya perlindungan lahan pertanian melalui instrumen perizinan terkait dengan pengendalian pemanfaatan ruang. Salah satu cara pemerintah untuk melakukan penataan ruang agar terwujudnya tertib tata ruang adalah melalui pengendalian pemanfaatan ruang yaitu dengan cara pemberian zonasi, perizinan, insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi. Perizinan yang dimaksud diatas adalah izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 1 ayat (32) UU 26/2007 tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa izin pemanfaatan ruang adalah izin yang dipersyaratkan dalam kegiatan pemanfaatan ruang dengan ketentuan Perundang-undangan. Izin pemanfaatan ruang diberikan kepada calon pengguna ruang yang akan melakukan kegiatan pemanfaatan ruang suatu kawasan atau zona berdasarkan rencana tata ruang.

Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik. Perubahan dari penggunaan lahan pertanian ke pemanfaatan bagi non pertanian yang mengalami peningkatan. Alih fungsi lahan ini sering terjadi akibat bertambahnya kebutuhan

dan permintaan terhadap lahan, baik dari sektor pertanian maupun dari sektor non pertanian akibat penambahan penduduk dan kegiatan pembangunan. Untuk negara yang masih dalam tahap berkembang seperti Indonesia, tuntutan pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, pemukiman maupun kawasan pertanian, turut mendorong permintaan terhadap lahan. Akibatnya, banyak lahan sawah terutama yang berada dekat dengan kawasan perkotaan, beralih fungsi untuk penggunaan tersebut. Alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial. Berdasarkan ketentuan Pasal 17 Ayat (1) Perpres No. 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah dinyatakan bahwa:

Terhadap lahan sawah yang masuk dalam peta lahan sawah yang dilindungi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 Ayat (1) namun belum ditetapkan sebagai bagian dari penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, tidak dapat dialihfungsikan sebelum mendapat rekomendasi perubahan penggunaan tanah dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria atau pertanahan dan tata ruang.<sup>7</sup>

Persoalan pada hal tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan pengendalian Lahan Sawah yang Dilindungi (selanjutnya disebut “LSD”) serta berpotensi menghambat pelaksanaan pembangunan nasional dan daerah yang pada akhirnya dapat merugikan kepentingan masyarakat dan negara. Guna menyelesaikan berbagai permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk membahas permasalahan ini kedalam tulisan berbentuk tesis dengan judul **“Kepastian Hukum Kedudukan Hak Atas Tanah Yang Masuk Dalam**

---

<sup>7</sup> Pasal 17 Ayat (1) Perpres No. 59 Tahun 2019

## **Kategori Lahan Sawah Yang Dilindungi Berdasarkan Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana kepastian hukum kedudukan hak atas tanah yang termasuk dalam katagori lahan sawah yang dilindungi?
- b. Bagaimana kedudukan hak atas tanah yang masuk dalam kategori lahan sawah yang dilindungi berdasarkan persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang yang terbit?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun penulisan tesis ini diharapkan dapat memberikan tujuan penelitian yang ingin dicapai, antara lain:

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis tentang kepastian hukum hak atas tanah yang termasuk dalam kategori lahan sawah yang dilindungi.
- b. Untuk mengkaji dan menganalisis tentang kedudukan persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang yang terbit sebelum diundangkan Keputusan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 Tanggal 16 Desember 2021.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun penulisan dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, antara lain:

a. Manfaat Teoritis

- 1) Untuk dapat memberikan informasi bagi pembaca dan menjadi referensi bagi yang membutuhkan khususnya dalam bidang hukum;
- 2) Menambah literatur atau bahan-bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk melakukan kajian dan penelitian selanjutnya.

b. Manfaat Praktis

- 1) Dapat memberikan pengetahuan pada masyarakat di Indonesia tentang pertanahan yang ada di Indonesia.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan ini dibahas untuk memberikan garis besar mengenai hal-hal yang akan dituangkan dalam penelitian ini, sehingga dapat lebih mudah dipahami. Sistematika dalam penulisan ini dibagi menjadi beberapa bagian, yang secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut:

#### **BAB I                      PENDAHULUAN**

Bab ini berisi uraian fakta yang digunakan untuk pemacu dalam munculnya permasalahan yang akan dibahas yaitu tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Manfaat dan Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian dan Sistematika Penulisan.

#### **BAB II                    TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai teori kepastian hukum, teori hak atas tanah, tinjauan hukum terkait persetujuan kegiatan kesesuaian pemanfaatan ruang dan

tinjauan umum terkait lahan sawah yang dilindungi yang digunakan dalam penelitian sebagai sarana untuk menganalisis dan memecahkan permasalahan yang terdapat dalam kasus yang ada.

### **BAB III                    METODE PENELITIAN**

Pada bab ini terdapat penguraian mengenai jenis penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif, dalam hal ini untuk mendapatkan fakta-fakta yang guna dalam menyelesaikan permasalahan yang ada berdasarkan hasil penelitian yang berkaitan dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan konseptual, dan pendekatan asas-asas hukum.

### **BAB IV                    HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Bagian dari bab ini akan terdapat mengenai uraian secara mendalam mengenai jawaban-jawaban dari permasalahan yang ada dengan menggunakan data hasil penelitian yang didapatkan dan teori yang dikaitkan oleh permasalahan tersebut.

### **BAB V                    KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada akhir dari bab ini akan berisikan mengenai kesimpulan dari penelitian ini dan saran yang menjadi solusi yang diberikan dalam penelitian ini terhadap pihak-pihak yang ada.