

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai misi utama yang penting yaitu melalui upaya pembangunan demi tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan bangsa serta kebutuhan seluruh rakyat Indonesia mengacu pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pada dasarnya dinyatakan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”<sup>1</sup> Selaras dengan ketentuan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang dinyatakan bahwa :

“Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”<sup>2</sup>

Guna menjamin seluruh tanah yang berada dalam batas kedaulatan negara dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia sehingga negara mendapat hak dari rakyat atas pengelolaan dan pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam. Arti kekuasaan negara tentu tidak

---

<sup>1</sup> Pemerintah Republik Indonesia, “*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”, hal. 6.

<sup>2</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Undang-Undang No.5 Tahun 1960*, hal. 2.

dilakukan secara serta merta, melainkan harus memperhatikan pengendalian alih fungsi lahan sawah sebagai elemen penting untuk kesejahteraan masyarakat sehingga dibentuklah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

Tanah atau lahan sangat dibutuhkan manusia baik untuk ditinggali ataupun diambil manfaatnya untuk kelangsungan hidup manusia. Indonesia memiliki tanah yang subur, Sebagian masyarakat menggunakan tanah sebagai pemukiman dan juga lahan untuk memenuhi kebutuhan pangan. Makanan pokok masyarakat Indonesia adalah beras sehingga pertanian adalah salah satu sektor pemenuhan pangan terbesar di Indonesia. Mengenai pertanian maka tidak luput dari faktor lahan sawah, lahan sawah adalah salah satu faktor penting dalam sektor pertanian yang perpetak-petak dan dibatasi oleh pematang (galengan), saluran untuk menahan atau menyalurkan air, yang biasanya ditanami padi sawah tanpa memandang dari mana diperoleh status lahan tersebut.<sup>3</sup> Lahan pertanian memiliki peran sekaligus fungsi bagi masyarakat Indonesia yang agraris karena banyaknya penduduk Indonesia yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Lahan tidak hanya memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan nilai religious. Lahan pertanian berfungsi sebagai penyongkong ketahanan pangan masyarakat Indonesia.

Pertumbuhan populasi manusia yang cepat maupun aktivitasnya yang signifikan menyebabkan peningkatan permintaan lahan, sementara ketersediaan

---

<sup>3</sup> Materi Pertanian, “*Pengertian Sawah Macam dan Manfaatnya*”, <https://dosenpertanian.com/pengertian-sawah/> , diakses pada 20 Januari 2024, pukul 13:00.

dan luas lahan bersifat tetap, yang dapat menyebabkan perubahan tujuan penggunaan lahan dari kegiatan yang kurang menguntungkan menjadi kegiatan yang lebih menguntungkan, sementara yang dimaksud dengan alih fungsi lahan sawah yakni perubahan lahan sawah menjadi bukan lahan sawah baik secara tetap maupun sementara.

Pengendalian alih fungsi lahan sawah merupakan salah satu strategi peningkatan kapasitas produksi padi dalam negeri, maka perlu dilakukan percepatan penetapan peta lahan sawah yang dilindungi dan pengendalian alih fungsi lahan sawah sebagai program strategi nasional. Hal ini terjadi dikarenakan lahan pangan khususnya sawah menjadi nonsawah semakin meningkat dengan pesat dari tahun ke tahun sehingga berpotensi dapat mempengaruhi produksi padi nasional dan mengancam ketahanan pangan nasional.

Berdasarkan Data yang ada, alih fungsi lahan sawah mencapai 100.000-150.000 hektar per tahun dan tidak sebanding dengan cetak sawah baru yang hanya 60.000 hektar pertahun.<sup>4</sup> Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional diberikan kewenangan untuk mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai verifikasi data lahan sawah dengan data pertanahan dan tata ruang sebagaimana dalam ketentuan pasal 12 Peraturan Presiden Nomor 59/2019 tentang pengendalian alih fungsi lahan sawah Dalam hal ini Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Peraturan Menteri

---

<sup>4</sup> Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional “Petunjuk Teknis Verifikasi Data Lahan Sawah Dengan Data Pertanahan dan Tata Ruang Dalam Rangka Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi”, hal. 4.

Agaria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2020 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 selanjutnya disebut Permen ATR No. 12/2020).

Badan Pusat Statistik (BPS) mengungkapkan bahwa luas lahan baku sawah terus menurun dimana pada tahun 2018, luas lahan tersisa 7,1 juta hektar. Angka tersebut terus menurun bila dibandingkan dengan persentase luas lahan sawah pada tahun 2017 yakni 7,75 juta hektar. Sementara pada tahun 2020 hingga 2022 terdapat alih fungsi lahan sawah ke non sawah sebanyak 1.000 Ha sampai dengan 1500 Hektar per tahun dan cetak sawah baru rata-rata hanya sebesar kurang lebih 60.000 Ha/tahun sehingga potensi kehilangan sawah pertahunnya mencapai 90.000 hektar. Mengacu pada data BPS tersebut, Pemerintah Pusat melakukan terobosan baru dengan menetapkan 8 (delapan) provinsi sebagai penetapan peta lahan sawah dilindungi. Maka dituangkan melalui Keputusan Menteri ATR/BPN Nomor 1589/SK-HK.0201/XII/2021 tentang penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) pada 8 (delapan) provinsi antara lain Sumatera barat, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali, dan Nusa Tenggara Barat (NTB).

Dengan melakukan pengalihan lahan pertanian ke non pertanian dapat menimbulkan terjadinya krisis air dan merusak siklus hidrologi, selain itu juga dapat menurunkan produktivitas pertanian. Bila hal ini terus terjadi dan berlanjut,

maka ketahanan pangan akan semakin rapuh dan yang paling memprihatinkan adalah Indonesia sebagai negara agraris sekaligus menjadi pengimpor pangan secara besar-besaran akan terus dilakukan. Sedangkan untuk memenuhi kebutuhan pangan tersebut, lahan pertanian diupayakan pengelolaannya secara intensif dengan penambahan input teknologi lainnya.<sup>5</sup>

Dampak alih fungsi lahan sawah menyangkut dimensi kepentingan luas, yaitu:

1. Mengancam keberlanjutan swasembada pangan;
2. Menurunkan kualitas lingkungan hidup;
3. Mengurangi penyerapan tenaga kerja;
4. Pemubaziran investasi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dan;
5. Mengganggu keamanan struktur social masyarakat.

Pembangunan perlu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan fasilitas, namun berkurangnya lahan pertanian maka berkurang juga produksi beras dalam negeri sehingga nantinya pasti akan berdampak kepada ketahanan pangan di Indonesia. Kekhawatiran akan melemahnya ketahanan pangan yang disebabkan oleh berkurangnya lahan pertanian itulah yang mendorong pemerintah Indonesia untuk mengambil tindakan.

---

<sup>5</sup> Suherman “*Valuasi Ekonomi Penggunaan Lahan Sawah*” (Parepare: Universitas Muhammadiyah Parepare, 2016), hal.1

Tahapan yang paling penting dari kegiatan alih fungsi lahan adalah pada administrasi pertanahan, yaitu suatu proses dimana adanya pemecahan, pemisahan, penggabungan sertifikat. Sertifikat tanah adalah bukti kepemilikan Hak Atas Tanah yang dikeluarkan oleh kementerian ATR/BPN. Proses pemecahan sertifikat yaitu proses dimana membagi suatu bidang tanah bersertifikat dengan cara mematkan sertifikat induknya kemudian menerbitkan sertifikat-sertifikat baru hasil pembahian dengan luasan tertentu. Proses pemisahan sertifikat adalah proses memisahkan Sebagian dari luas induk suatu bidang tanag bersertifikat dan menerbitkan sertifikat baru dengan luas hasil pemisahan tadi tanpa mematkan sertifikat induknya.

Bidang tanah sawah memiliki luas yang besar sehingga proses administrasi yang paling sering dilalui adalah proses pemecahan dan pemisahan. Pada proses inilah salah satu tindakan pencegahan alih fungsi lahan secara administarsi dilakukan, dengan “melarang” bidang tanah sawah untuk dipecah sehingga tidak dapat dialih fungsikan menjadi perumahan atau dijual dalam bentuk tanah kavling. Dalam hal ini sangat menjadi perdebatan dimasyarakat terutama petani yang merasa bahwa lahan pertaniannya tidak lagi berfungsi atau tidak produktif lagi dan berkehendak untuk menjualnya Sebagian atau dapat juga karena alasan mendesak seperti biaya sekolah, rumah sakit, atau untuk keperluan mendesak lainnya.

Pembangunan sangatlah penting untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan fasilitas yang mereka butuhkan, termasuk apabila pada pembangunan tersebut berbenturan dengan lahan yang telah ditetapkan menjadi Lahan Sawah Dilindungi. Hal ini dilakukan dengan dasar hukum Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) dinyatakan bahwa “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”<sup>6</sup> pada sisi lain pertahanan pangan juga sangat penting karena mendukung pertahanan keamanan. Pangan juga merupakan komoditi yang memiliki fungsi sosial dan politik, baik nasional maupun global. Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam tentang kepastian hukum dalam hal penerapan lahan sawah dilindungi yang dituangkan dalam bentuk Tesis dengan judul **“KEPASTIAN HUKUM KEDUDUKAN HAK MILIK ATAS PERUBAHAN ZONASI TATA RUANG DIKAITKAN DENGAN LAHAN SAWAH DILINDUNGI (LSD)”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah:

1. Bagaimana kedudukan tanah hak milik dalam pemanfaatan dan peruntukan di Indonesia?
2. Bagaimana kepastian hukum atas hak milik atas perubahan zonasi tata ruang yang terkena status lahan sawah dilindungi?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pokok permasalahan yang ada, maka terdapat tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Undang-Undang No.5 Tahun 1960*, hal. 4

1. Untuk mengetahui dan memahami kedudukan tanah hak milik dalam pemanfaatan dan peruntukan di Indonesia
2. Untuk mengetahui dan memahami kepastian hukum atas hak milik atas perubahan zonasi tata ruang yang terkena status lahan sawah dilindungi.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis hasil Penelitian yang diperoleh diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Pertanian, khususnya mengenai Kepastian hukum dalam hal pengendalian suatu lahan sawah sebelum terjadinya perbuatan hukum. Dalam tesis ini diharapkan dapat membantu pembaca memahami permasalahan yang ada dengan ditunjang dengan berbagai data yang digunakan yang pada akhirnya memiliki tujuan menambah wawasan pembaca yang memiliki keinginan untuk medalami analisa dari tesis ini.
2. Secara praktis hasil penelitian yang penulis lakukan dalam tesis ini diharapkan dapat menjadi sumbangan bacaan bagi para sivitas akademika dan para mahasiswa dan mahasiswa di Univeritas Pelita harapan khususnya Fakultas Hukum di kemudian hari. Hasil penelitian yang diperoleh diharapkan dapat menjadikan masukan untuk pihak-pihak yang berkesinambungan seperti Kantor Badan Pertanahan, serta bagi

masyarakat. Maupun untuk tambahan wawasan dan pengetahuan yang terkait dengan Kepastian Hukum dalam hal lahan sawah dilindungi.

### **1.5 Sistematikan Penulisan**

Guna memahami lebih jelas penelitian ini dan agar dapat tersusun dengan baik, maka penelitian ini terbagi dalam 5 (lima) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini akan dipaparkan uraian mengenai latar belakang yang menjadi pengantar serta permulaan penulisan tesis serta identifikasi awal permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan yang menjabarkan secara garis besar mengenai penelitian yang dilakukan.

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

Bab ini akan dipaparkan berbagai tinjauan pustaka. Yang mana akan dijabarkan dalam dua kategori yaitu landasan teori dan landasan konseptual. Landasan teori berisikan berbagai teori termasuk teori kepastian hukum, teori hak atas tanah (asas hak menguasai negara atas tanah), teori pendaftaran tanah yang dihubungkan dengan lahan sawah yang dilindungi.

#### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini akan menjelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini, termasuk di dalamnya

adalah jenis penelitian, jenis data, teknik atau metode pengumpulan data, pendekatan penelitian dan teknik pengumpulan data yang akan dijabarkan agar pembaca dapat memahami metode penelitian yang akan dilakukan.

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

Bab ini berisikan analisis dan pembahasan yang dilakukan oleh penulis untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian yang telah diajukan dalam rumusan masalah.

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

Bab ini akan berisikan kesimpulan dan saran yang ditemukan dalam analisis serta pembahasan dalam penelitian yang dilakukan dalam tesis ini yang dituangkan secara padat dan sederhana. Kesimpulan serta saran tersebut mencakup seluruh analisis dan pembahasan yang telah dilakukan di dalam bab IV. Dan bab ini merupakan penutup rangkaian penelitian yang dilakukan dalam tesis ini.