

PROBLEMATIKA PELAKSANAAN PERATURAN MENTERI AGRARIA TENTANG LAHAN SAWAH YANG DILINDUNGI

Muhammad Nawir ^{a,1}, Kukuh Sudarmanto^{b,2}, Zaenal Arifin ^{c,3}

^a Magister Hukum Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

^b Magister Hukum Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

^c Magister Hukum Universitas Semarang, Semarang, Indonesia

¹ muhammadnawirnr@gmail.com; ² kukuhsudarmantousm@gmail.com; ³ zaenal@usm.ac.id

*email korespondensi : muhammadnawirnr@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Sejarah Artikel

Diserahkan

2024-06-01

Diterima

2024-06-01

Dipublikasikan

2024-07-04

Kata Kunci:

Dampak; Lahan Yang Dilindungi;

Investasi

ABSTRAK

This research aims to analyze the implementation of Minister of Agrarian Regulation No. 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 on protected rice fields in Tegal Regency and the impact of the implementation of Minister of Agrarian Regulation No. 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 on protected lands in Tegal Regency. The urgency of this research is so that the community can obtain legal certainty regarding the status of the land they own after the stipulation of Minister of Agrarian Regulation Number 1589, so that business actors can continue their business again. This type of research is sociological. Sociological jurisprudence is research that aims to obtain legal knowledge empirically by going directly into the object or experimenting with analysis. The results of this research show that the implementation of Minister of Agrarian Regulation No. 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 on rice fields in Lindugi in Tegal Regency has complied with the applicable regulations from the central government, but in its implementation obstacles were encountered, namely the differences in land zone maps between the central and regional governments. Minister of Agrarian Affairs Regulation No. 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 regarding rice fields in Lindugi is the legal umbrella for implementing control over the conversion of rice fields in Tegal Regency.



This is an open-access article under the [CC-BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) license.

1. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara agraris, 40% mata pencaharian mayoritas penduduknya bertani. Suburnya lahan pertanian di Indonesia dikarenakan letak negara Indonesia berada di daerah yang beriklim tropis membuat proses pelapukan batuan yang terjadi di Indonesia terjadi secara sempurna yang membuat tanah menjadi subur.¹ Konsep-konsep tentang negara agraris secara sadar ataupun tidak sadar telah ditanamkan sejak usia dini. Indonesia adalah gambaran negeri yang subur makmur, gemah ripah loh jinawi, tongkat ditanam tumbuh jadi pohon.² Landasan politik hukum agraria Indonesia, yaitu Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 diatur bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian sebagai pelaksana dari

¹ Qurotu Ayun, Shidiq Kurniawan, and Wahyu Adhi Saputro, ‘Perkembangan Konversi Lahan Pertanian Di Bagian Negara Agraris’, *Vigor: Jurnal Ilmu Pertanian Tropika Dan Subtropika*, 5.2 (2020), 38–44 <<https://doi.org/10.31002/vigor.v5i2.3040>>.

² Lailatussuyukriah, ‘Indonesia Dan Konsepsi Negara Agraris’, *Jurnal Seuneubok Lada*, 2.1 (2015), 1–8.

ketentuan diatas dipertegas dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.³ Era Globalisasi menyebabkan dampak buruk bagi Negara Indonesia, sekarang ini negara Indonesia kehilangan julukannya sebagai negara agraris. Pengalihan fungsi lahan pertanian (konversi) banyak dilakukan. Saat ini permasalahan lahan pertanian di Indonesia adalah alih fungsi lahan pertanian pangan terutama lahan sawah ke penggunaan lain, yang menjadi fenomena hampir di semua wilayah. Dampak yang ditimbulkan dari alih fungsi lahan antara lain adalah ancaman terhadap ketahanan pangan. Bagi sektor pertanian pangan, lahan merupakan faktor produksi pertama dan tidak tergantikan. Berbeda dengan penurunan produksi yang disebabkan oleh serangan hama penyakit, kekeringan, banjir dan lainnya lebih bersifat sementara, penurunan produksi yang diakibatkan oleh alih fungsi lahan bersifat permanen dan sulit untuk diperbaiki.⁴

Alih fungsi tanah atau istilah lain disebut sebagai konversi tanah merupakan perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan tanah dari fungsinya semula menjadi fungsi lain. Alih fungsi tanah dalam artian perubahan atau penyesuaian penggunaan disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.⁵ Kebijakan Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria pada tanggal 16 Desember 2021, telah ditetapkan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No 1589/SK-HK.02.01/XII/2021, tetapi ada permasalahan yang muncul dari di keluarkannya Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 tentang Penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD), yaitu peta lahan sawah atau pertanahan yang di daerah dengan di pusat tidak sama, sehingga lahan yang di daerah menurut peta daerah bisa digunakan untuk daerah industri pembangunan pabrik atau perumahan dengan adanya peraturan tersebut jadi terhambat, sehingga bisa menghambat investasi dan menjadi hambatan dalam mewujudkan 5 Prioritas Kerja Presiden 2019-2024.⁶

Masalah LSD yang menjadi ketetapan pemerintah pusat harus dievaluasi kembali. Ketetapan itu telah memantik polemik di daerah, sebab dinilai menghambat investasi di suatu wilayah. Ketentuan soal LSD itu misalnya, telah membuat puluhan permohonan izin investasi yang telah masuk ke Pemkab Lombok Barat (Lobar), Nusa Tenggara Barat (NTB), melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) masih belum bisa diproses. Lantaran terganjal izin yang dimohonkan masuk zona hijau LSD tersebut. Kondisi ini pun menghambat pendapatan asli daerah (PAD) dari sektor PBG (Persetujuan Bangunan Gedung). Kadis PUPR Lobar, Made Arthadana, Kamis 16 Februari 2023 mengatakan, sejauh ini PBG yang sudah diselesaikan senilai Rp100 juta masuk ke Pemkab. PBG ini bisa selesai diproses karena masuk zona merah LSD atau boleh dibangun. Sementara, permohonan sudah banyak masuk, mencapai 40 izin belum bisa

³ Nadia Aurynnisa Prihandini, Supriyadi Supriyadi, and Zaenal Arifin, 'Analisis Yuridis Pemecahan Tanah Pertanian Kurang Dari Batas Minimum Kepemilikan Tanah Pertanian Karena Pewarisan Di Kabupaten Pati', *Semarang Law Review*, 2.2 (2021), 190-202 <<https://journals.usm.ac.id/index.php/slr/article/view/3849>>.

⁴ Muhammad Zulfikar, Baba Barus, 'Pemetaan Lahan Sawah Dan Potensinya Untuk Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Pasaman Barat, Sumatera Barat', 15.1 (2013), 20-28.

⁵ Dian Cahyaningrum, 'Pelindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Pangan Dari Pengalihan Fungsi Untuk Non Pertanian Pangan (Legal Protection of Food Agricultural Land from Conversion to Non-Food Agricultural Land)', *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, 10.1 (2019), 27-48 <<https://doi.org/10.22212/jnh.v10i1.1218>>.

⁶ <https://www.menpan.go.id/site/tentang-kami/tentang-kami/5-prioritas-kerja-presiden-2019-2024>

diproses karena masuk zona hijau LSD.⁷ Idealnya, peta LSD terintegrasi dengan data pemerintah daerah (Pemda) dan Kantor Pertanahan setempat sehingga tidak bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota (RDTRK). Seharusnya kebijakan LSD terintegrasi dengan Pemda dan Kantor Pertanahan setempat, jangan sampai penetapan lokasi LSD justru menghambat investasi bagi pelaku usaha yang memanfaatkan ruang, sehingga dapat mempengaruhi lapangan kerja serta dapat mempengaruhi pendapatan daerah. Untuk mengurangi dampak LSD maka Kementerian ATR/BPN terlebih dahulu harus melakukan konsolidasi dan tidak langsung menetapkan peta LSD, meskipun untuk tujuan swasembada pangan, tapi penetapan lokasinya harus mempertimbangkan berbagai aspek sehingga tidak merugikan yang lainnya.⁸

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria No 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 terhadap LSD di Kabupaten Tegal dan untuk menganalisis dampak pelaksanaan dalam Peraturan Menteri Agraria No 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 terhadap LSD di Kabupaten Tegal.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus. Pendekatan undang-undang menurut Peter Mahmud Marzuki adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang regulasi yang bersangkutan paut dengan permasalahan yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan adalah Undang-Undang Agraria, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2019 tentang Perlindungan Lahan Pertanian, Peraturan Presiden No.59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, Peraturan Menteri Agraria Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan penelitian ini.⁹

Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis dengan memberikan gambaran secara tepat mengenai sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antargejala dalam masyarakat dan segala sesuatu yang berhubungan dengan penelitian.¹⁰ Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sumber data utama, yaitu data sekunder, dimana data ini diperoleh dari penelitian kepustakaan dan didukung atau dilengkapi dengan data-data yang diperoleh dari penelitian

⁷ Zulfaniorohman, Investasi di Daerah Mandek, *Pemerintah Pusat harus evaluasi soal penetapan lahan sawah dilindungi*, Kamis, 16 Feb 2023, <https://www.dkliknews.com/ekonomi-bisnis/pr-3487588280/investasi-di-daerah-mandek-pemerintah-pusat-harus-evaluasi-soal-penetapan-lahan-sawah-dilindungi>

⁸ Raden Ari Setya Wibawa, 'Kajian Yuridis Atas Proses Sertifikat Hak Atas Tanah Wakaf Yang Berstatus Letter C Di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang', *Jurnal USM Law Review*, 2.2 (2019), 274 <<https://doi.org/10.26623/julr.v2i2.2274>>.

⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 157

¹⁰ Munir Fuady, *Perbandingan Ilmu Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2007).

lapangan dan sumber data pendukung adalah data primer, yaitu data yang diperoleh dari penelitian lapangan.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1. Pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria No 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 terhadap LSD

Tanah tidak hanya merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat dibutuhkan oleh manusia, tetapi juga berfungsi sebagai penunjuk status sosial masyarakat.¹¹ Selain itu, tanah juga berfungsi sebagai sarana untuk pembangunan nasional untuk memenuhi kesejahteraan dan kemamkuan masyarakat. Indonesia adalah negara agraris, di mana sektor pertanian dan tatanan pembangunan nasional memegang peran penting dalam menyediakan pangan bagi seluruh penduduknya, dan sektor pertanian juga merupakan sumber utama devisa negara. Meningkatkan kesejahteraan dan swasembada pangan adalah tujuan utama setiap rencana pembangunan pertanian. Namun, perlu diakui bahwa mencapai tujuan tersebut merupakan tantangan yang signifikan. Dua kendala utama dalam mencapai tujuan ini adalah penurunan produktivitas lahan pertanian dan peningkatan jumlah penduduk. Salah satu cara untuk mengatasi masalah ini adalah dengan mengoptimalkan pemanfaatan lahan melalui sistem intensifikasi.¹² Tujuan program pemerintah yang dikenal sebagai LSD adalah untuk mengontrol alih fungsi lahan sawah serta memenuhi ketersediaan lahan sawah untuk mendukung pangan nasional.¹³ Selain itu Kementerian ATR/BPN berusaha untuk melindungi lahan sawah sebelum ditetapkan sebagai lahan sawah yang dilindungi. Ini dilakukan untuk menjaga lahan sawah agar tidak diklaim oleh pihak lain untuk pembangunan atau fungsi lainnya.¹⁴

Ketakutan bahwa keterbukaan investasi di Indonesia akan menyebabkan alih fungsi lahan pertanian ke sektor lain adalah salah satu reaksi dari beberapa kalangan. Sebagai negara agraris, Indonesia pasti tidak ingin terjadi krisis beras yang berdampak pada kebutuhan pokok rakyatnya.¹⁵ Menurut Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Pasal ini berfungsi sebagai landasan hukum untuk kebijakan pembangunan berkelanjutan bangsa yang bertujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, pada tingkat tertinggi menguasai sumber daya alam seperti hutan, air, tambang, mineral, dan ruang angkasa. Ini berarti negara tersebut berwenang mengatur dan menyelenggarakan

¹¹ Mat Dadi and others, 'Pelaksanaan Pengadaan Tanah Terhadap Kepentingan Umum Dalam Perlindungan Lahan Pertanian', *Journal Juridisch*, 1.1 (2023), 33–45.

¹² Heri Mulyadi, Dini Rochdiani dan Lukman Hakim, *Analisis Usahatani Minapadi (Studi Kasus pada Kelompok Tani Fajar Jayamukti di Desa Jayamukti Kecamatan Leuwisari Kabupaten Tasikmalaya)*, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Agroinfo Galuh* Volume 7, Nomor 1, Januari 2020

¹³ Katalisator Perubahan, Sawah Dilindungi, and Lombok Barat, 'Analisis Kesesuaian Lahan Pertanian Dengan Program Lahan', *Jurnal Humanitas*, 10.1 (2023), 118–28 <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.29408/jhm.v10i1.24407>>.

¹⁴ Diah NikenSari and Meta Indah Budhianti, 'Lahan Sawah Dilindungi Dikaitkan Dengan Rencana Tata Ruang Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019', *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti*, 5.4 (2023), 840–51 <<https://doi.org/10.25105/refor.v5i4.18366>>.

¹⁵ I Gusti Ngurah Putu Dharmayasa I Made Satya Graha, Putu Indah Dianti Putri, 'Kesesuaian Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Denpasar', *Geo Image*, 11.2 (2022), 89–98 <<http://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/geoimage>>.

peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan sumber daya bumi, air, dan ruang angkasa.¹⁶

Sesuai dengan rumusan Pasal 1 Ayat (1) UUPA menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini berarti bahwa tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah hak bersama dari bangsa Indonesia (beraspek peraturan daerah) dan bersifat abadi, yaitu seperti hak ulayat pada masyarakat hukum adat. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.

Alih fungsi lahan pangan khususnya sawah menjadi non sawah semakin meningkat dengan pesat dari tahun ke tahun sehingga berpotensi dapat mempengaruhi produksi padi nasional dan mengancam ketahanan pangan nasional. Salah satu penyebab beralihnya fungsi lahan sawah karena produksi padi yang rendah dan penurunan kesuburan tanah, petani mengalihfungsikan lahan sawah untuk tujuan lain.¹⁷ Pengendalian alih fungsi lahan sawah merupakan salah satu strategi peningkatan kapasitas produksi padi dalam negeri, sehingga perlu dilakukan percepatan penetapan peta lahan sawah yang dilindungi dan pengendalian alih fungsi lahan sawah sebagai program strategis nasional. Untuk mengurangi defisit, terutama pada tingkat lokal, lahan sawah dijaga dari ancaman konversi.¹⁸ Salah satu sumber daya alam yang sangat penting bagi keberlangsungan hidup masyarakat di berbagai negara, khususnya di Indonesia, di mana mayoritas populasi bergantung pada sektor pertanian, pengolahan lahan, dan pemanfaatan sumber daya alam. Pemanfaatan lahan sawah sangat dipengaruhi oleh peraturan pemerintah tentang kebijakan percepatan pembangunan.¹⁹

Pemerintah mengambil kebijakan untuk mengendalikan dan membatasi alih fungsi lahan sawah menjadi lahan non-sawah sebagai tanggapan atas peningkatan alih fungsi lahan. Peraturan Presiden Republik Indonesia No 59 Tahun 2019 adalah peraturan yang bertujuan untuk mempercepat penetapan peta LSD untuk memenuhi dan menjaga ketersediaan lahan sawah untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional. Salah satunya adalah karena peraturan dan pengawasan pemerintah yang tidak memadai membuat pengembang dan pelaku bisnis lebih memprioritaskan keuntungan ekonomi daripada prinsip pembangunan berkelanjutan. Tentu saja, hal ini menimbulkan masalah hukum yang sangat rumit dan membutuhkan solusi yang tepat. Dilihat dari peraturan pemerintah tentang kebijakan percepatan pembangunan, masalah hukum LSD sangat penting karena berdampak signifikan terhadap pemanfaatan

¹⁶ Aulia Zahra Salsabila, Kuna Ajie, Rio Teguh Santoso, *Gambaran Umum Tentang Peluang, kendala dan Pilihan Untuk Meningkatkan Penggunaan Tanah di Propinsi Lampung, Widya Bhumi*, Vol. 2, No. 1 April 2022

¹⁷ Alvin Dwi Hermansyah and Sari Virgawati, 'Status Kesuburan Tanah Pada Lahan Sawah Dilindungi Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta', *Jurnal Tanah Dan Sumberdaya Lahan*, 11.1 (2024), 205-14 <<https://doi.org/10.21776/ub.jtsl.2024.011.1.22>>.

¹⁸ Ahmad Firman Ashari Munawir, Nuryahya Abdullah, 'Arahan Dan Strategi Perlindungan Lahan Sawah Untuk Mendukung Ketahanan Pangan Di Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan', *Jurnal Ecosolum*, 12.1 (2023), 114-27 <<https://doi.org/10.20956/ecosolum.v12i2.29948>>.

¹⁹ Rizki Erwahyuningrum and others, 'Problematika Hukum Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Terhadap Pelaku Bisnis Di Indonesia', *Jurnal Bisnis Dan Manajemen*, 3.2 (2023), 2477-1783.

lahan sawah. Hukum harus memiliki kemampuan untuk memastikan bahwa pemanfaatan lahan sawah yang dilindungi sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, dan memastikan bahwa pemanfaatan lahan sawah dan perlindungan lingkungan dan masyarakat seimbang. Akibatnya, sangat penting untuk memahami masalah hukum LSD dan menemukan solusi yang tepat untuk berbagai masalah tersebut.

Pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam perlindungan lahan pertanian pangan juga dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah yang selanjutnya disebut OPD yang merupakan organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan dekonsentrasi/tugas pemerintahan di bidang tertentu di provinsi, kabupaten, atau kota. Sesuai dengan prinsip hukum, bahwa tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban maka kewenangan pemerintah daerah dalam perlindungan terhadap LP2B juga melahirkan tanggung jawab bagi pemerintah daerah untuk melakukan hal itu. Dijelaskan bahwa pemerintah telah diberikan kewenangan untuk mengatur penggunaan tanah baik di pusat dan di daerah tetapi sampai hari ini masih banyak konflik pertanahan yang terjadi.

Salah satunya adalah ketidakseimbangan antara ketersediaan tanah dan semakin banyaknya jumlah penduduk di Indonesia. Hal tersebut menimbulkan *chaos* dikarenakan terjadi ketidakseimbangan. Ketidakseimbangan ini tentu berdampak terhadap keberlangsungan hidup rakyat, mata pencaharian petani hingga akses pangan yang tidak terpenuhi dengan baik. Hal tersebut adalah dampak oleh lahan pertanian yang semakin sempit dari tahun ke tahun dan karena tidak dikelola secara konsisten. Konversi lahan telah meningkat sejalan dengan pertumbuhan industri dan perumahan bahwa konversi lahan ini berpotensi mempengaruhi produksi padi nasional dan mengancam ketahanan pangan nasional.

Pengendalian alih fungsi lahan sawah merupakan salah satu strategi peningkatan produksi padi dalam negeri sehingga perlu dilakukan percepatan penetapan peta LSD dan pengendalian alih fungsi lahan sawah sebagai program strategis nasional. Selama ini sudah ada Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, beserta Peraturan Pemerintah (PP) No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan dan Perpres Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini sangat penting adanya sebagai pengendali alih fungsi lahan, adapun hal yang diperlukan untuk mewujudkan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yaitu penataan ruang dan penatagunaan tanah. Kebutuhan tanah akan meningkat setiap tahunnya sehingga mengakibatkan sulitnya mendapatkan tanah. Untuk mendukung proses tersebut, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Pada tingkat kabupaten/kota, sebelum pemerintah daerah memberikan izin lokasi dan perubahan alih fungsi lahan, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota harus menerbitkan Pertimbangan Teknis Pertanahan (PTP). Sekarang, RTRW digunakan sebagai acuan untuk menerbitkan PTP.²⁰

²⁰ Erni Setyawati and others, 'Strategi Perancangan Sebagai Bentuk Respon Pengembangan Agrowisata Di Lahan LSD (Lahan Sawah Dilindungi) Desa Pakembinangun', *SIAR-V*, III (2022), 852–58 <<http://siar.ums.ac.id/>>.

Sesuai dengan penelitian LSD di wilayah Kabupaten Tegal, dengan adanya LSD membawa dampak terhadap investasi, yaitu ada beberapa perusahaan yang mau berinvestasi dengan mendirikan pabrik di wilayah Kabupaten Tegal, tetapi karena adanya peta yang tidak sama antara pusat dan daerah tentang LSD (kebijakan LSD), dengan adanya kebijakan LSD tersebut tentu saja sangat mempengaruhi realisasi investasi di Kabupaten Tegal Jawa Tengah. Adapun perusahaan yang sangat merasakan dampak adanya kebijakan LSD tersebut adalah sebagai berikut: PT. LEA yang bergerak dibidang produksi sepatu, PT. Shyang Hungtah bergerak di bidang produksi sepatu, PT. Adonia yang bergerak di bidang produksi sepatu, PT. Bintang Perkasa bergerak di bidang produksi garmen.

Adapun PT Bintang Perkasa sudah mengajukan permohonan ke Kementerian ATR/BPN terkait dengan LSD akan tetapi persetujuannya belum keluar adapun PT LEA, PT Shyang Hungtah dan PT Adonia, permohonan yang dikirimkan kepada Kementerian Agraria agar lahan yang akan di bangun pabrik telah disetujui Kementerian Agraria untuk di keluarkan dari Zona LSD setelah melakukan serangkaian permohonan. Adapun PT Yih Xin yang bergerak di bidang sepatu yang berasal dari negara Taiwan tidak jadi menanamkan investasinya dikarenakan lamanaya proses pencabutan LSD terhadap lokasi yang akan digunakan untuk mendirikan pabrik. Lamanya pencabutan lahan yang tertutup LSD tersebut mengakibatkan batalnya investasi senilai Rp.85.000.000.000 (delapan puluh lima milyar rupiah) sedangkan dampak terhadap nilai investasi secara administrasi kurang lebih senilai Rp.1.000.000.000 (satu milyar rupiah)

Adanya aturan LSD tersebut telah merusak tatanan RDTR khususnya di Kabupaten Tegal, maka Pemerintah Kabupaten Tegal mengeluarkan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2023 tentang Tata Ruang. Perda No. 2 Tahun 2023 tersebut memperkuat terhadap lokasi lahan pemukiman dan lahan peruntukan yang industri yang semula tertutup oleh aturan LSD tersebut yang penerapannya hanya dengan menggunakan satelit citra yang tentu secara teknis lapangan tidak sesuai dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang telah ada. Penataan ruang merupakan suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang merupakan proses dinamis dalam rangka mewujudkan tujuan rencana tata ruang. Proses dinamis tersebut mengandung pengertian bahwa dalam upaya mewujudkan tujuan rencana tata ruang, terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja rencana tata ruang antara lain akibat adanya perkembangan lingkungan strategis dan dinamika internal, sehingga dapat berpengaruh pada pencapaian tujuan penataan ruang sesuai kebijakan dan strategi yang ditetapkan.

LSD hasil verifikasi faktual yang telah disepakati dan dipertahankan di wilayah Kabupaten Tegal yaitu LSD sesuai dengan kawasan peruntukan tanaman pangan 32.821,19 ha, LSD tidak sesuai dengan kawasan peruntukan tanaman pangan 3.963,81 ha, yang disepakati tidak dipertahankan 1.840,94 ha dan yang belum disepakati dipertahankan yaitu 1.709,25 ha. Pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria No 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 terhadap LSD di Kabupaten Tegal telah sesuai aturan yang berlaku dari pemerintah, tetapi dalam pelaksanaannya ditemui kendala. Peraturan Menteri Agraria No 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 terhadap lahan sawah yang dilindungi menjadi payung hukum pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Tegal. Pelaksanaan pertama

dengan melakukan kegiatan klarifikasi kepada pemerintah daerah ini dimaksudkan untuk mendiskusikan dan menyepakati luasan lahan sawah yang akan dilindungi. Hasil klarifikasi ini akan menjadi bahan tim terpadu untuk melakukan sinkronisasi dan ditetapkan peta LSD oleh Menteri ATR/Kepala BPN. Selanjutnya peta LSD tersebut akan dikendalikan pengintegrasian ke dalam rencana tata ruang wilayah masing-masing kabupaten/kota sebagai bagian dari Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).

3.2. DAMPAK PELAKSANAAN DALAM PERATURAN MENTERI AGRARIA NO1589/SK-HK.02.01/XII/2021 TERHADAP SAWAH DI LINDUNGI

Tuhan menciptakan langit dan bumi untuk manusia dan memberi mereka tugas untuk bekerja sebagai khalifah di bumi. Kehidupan manusia dan tanah adalah hubungannya. Bahkan dapat dikatakan bahwa setiap orang memiliki hubungan dengan tanah, tidak hanya selama hidup mereka tetapi juga setelah mereka meninggal. Oleh karena itu, tanah adalah hal yang paling penting dalam kehidupan dunia.²¹

Lahan sawah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting bagi keberlangsungan hidup masyarakat di berbagai negara, khususnya di Indonesia yang mayoritas penduduknya bergantung pada sektor pertanian, pengolahan lahan dan pemanfaatan sumber daya alam. Peraturan pemerintah tentang kebijakan percepatan pembangunan memiliki dampak besar terhadap pemanfaatan lahan sawah. Keinginan untuk mempercepat pembangunan membuat beberapa lahan sawah yang dilindungi atau LSD menjadi target dari beberapa kegiatan eksploitasi yang dapat merugikan lingkungan dan masyarakat.²² Kedudukan tanah dalam kehidupan manusia yang sangat lekat, sehingga melalui UUD NRI Tahun 1945 melalui Pasal 33 ayat (3) mengatur pemanfaatan sumber daya alam, salah satunya tanah, dalam peningkatan kemakmuran rakyat Indonesia. Untuk mengantisipasi hal tersebut maka diterbitkannya undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 yang memuat pokok-pokok hukum pertanahan Indonesia, namun masih diperlukan pengaturan lebih lanjut sebagai pedoman pelaksanaan UUPA. Alih fungsi lahan tidak hanya menimbulkan ancaman penurunan jumlah produksi pertanian dan pangan, tetapi juga mengakibatkan hilangnya investasi yang dialokasikan untuk irigasi dan sarana prasarana sawah lainnya.²³

Untuk mencegah alih fungsi lahan, perlu menetapkan batas dan regulasi luas lahan yang dapat dialihfungsikan, terutama untuk kegiatan non-pertanian yang dapat merusak lingkungan.²⁴ Pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria No 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 terhadap sawah dilindungi terdapat beberapa kendala. Adapun kendala dalam pelaksanaannya yaitu adanya perbedaan peta LSD di daerah dengan peta LSD di pusat, karena data dipusat menggunakan satelit citra tidak langsung turun ke daerah sehingga

²¹ Wibawa.

²² Rizki Erwahyuningrum and others, 'Problematika Hukum Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Terhadap Pelaku Bisnis Di Indonesia', *Jurnal Bisnis Dan Manajemen*, 3.2 (2023), 2477-1783.

²³ Sunanto, 'Kajian Akademis Penetapan Data Dan Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan', *Journal of Rural and Development*, III.1 (2012), 43-55.

²⁴ Ajeng Pramesthy H.K, I Wayan Yasa, and Fendi Setyawan, 'Dampak Alih Fungsi LSD Terhadap Ketahanan Pangan Pedesaan Di Kabupaten Jember', *Journal Inicio Legis*, 4.November (2023), 167-81 <<https://doi.org/https://doi.org/10.21107/il.v4i2.23103>>.

timbul perbedaan petanya. Kebijakan mengenai penetapan LSD yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan. Kebijakan ini menuai pro dan kontra karena impikasinya di lapangan mengalami kendala yaitu ada pengembang yang merasa sudah melewati proses perizinan lahan, sudah melakukan pembebasan lahan, namun belakangan diketahui berbenturan dengan peta LSD. Banyak pengembang, pelaku usaha, dan investor terjebak oleh aturan ini. Pasalnya, banyak orang yang tidak bisa mendapatkan izin untuk mengembangkan usaha mereka. Karena tanah yang mereka beli setelah aturan LSD diberi label sebagai tanah LSD karena pengairannya yang baik dan irigasi yang sangat baik. Meskipun LSD telah dikuasai, para pengembang tidak dapat membangun perumahan atau kawasan industri.²⁵

Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian yang tidak sesuai peruntukannya menjadi permasalahan dalam penataan ruang. Permasalahan tersebut timbul karena rendahnya *land rent* lahan pertanian jika dibandingkan dengan penggunaan lahan komersil. Sedangkan peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Lahan Pertanian Lahan Pangan Berkelanjutan (LP2B) belum efektif dalam menghentikan alih fungsi lahan sawah. Kondisi ini terlihat dengan adanya penurunan luas sawah sebesar 86,12 hektar dalam 5 tahun terakhir. Dampak dari penurunan ini akan berdampak pada ketahanan pangan di pinggiran kawasan perkotaan.²⁶

Proses konversi juga terkait dengan tata ruang setempat sehingga penyusunan tata ruang memegang peranan yang strategis bagi upaya pencegahan konversi lahan sawah. Namun kenyataannya implementasi tata ruang di Indonesia masih sangat lemah, sehingga berbagai bentuk pelanggaran masih sering terjadi. Lemahnya *law enforcement* (penegakan hukum) memungkinkan pihak-pihak tertentu menyiasati perundang-undangan dengan melakukan rekayasa-rekayasa untuk mencapai tujuannya.²⁷

Sebagai upaya penyelesaian ketidaksesuaian LSD yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 tanggal 16 Desember 2021 tentang Penetapan Peta LSD pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Banten, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Bali, dan Provinsi Nusa Tenggara Barat dengan RTR, KKPR, izin, konsesi, dan/atau hak atas tanah, diperlukan adanya panduan penyelesaian yang dapat dijadikan sebagai pedoman atau acuan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Untuk memastikan keberlanjutan ekosistem LSD, panduan penyelesaian didasarkan pada prinsip dasar. Selain itu, untuk memastikan kesejahteraan rakyat, dinamika investasi serta pelaksanaan pembangunan nasional dan daerah harus dipertimbangkan. Perlindungan LSD untuk ketahanan pangan dan investasi pembangunan seimbang. LSD memainkan peran

²⁵ Setyawati and others.

²⁶ Ahmad Yazidun Nafi and Yudi Basuki, 'Penentuan Kawasan Sawah Berkelanjutan', *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, 15.3 (2019), 214–26 <<https://doi.org/10.14710/pwk.v15i3.21570>>.

²⁷ Ashari, *Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan Sawah ke Non Sawah dampaknya di Pulau Jawa*, Volume 21 No. 2, Desember 2003

penting dalam menjaga ketahanan pangan negara. Akibatnya, pembangunan yang menggunakan LSD harus memastikan kelestarian ekosistem LSD. Ini dilakukan untuk memastikan bahwa ketahanan pangan nasional tetap terjaga meskipun pembangunan dilakukan di lokasi yang telah ditetapkan sebagai LSD. Panduan penyelesaian juga dapat digunakan sebagai pedoman atau acuan untuk penerbitan KKPR, PTP, izin, dan hak atas tanah selain sebagai pedoman atau acuan untuk verifikasi dalam rangka perubahan peta LSD karena ketidaksesuaian antara rencana dan LSD.

4. KESIMPULAN

Pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria No 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 terhadap LSD di Kabupaten Tegal telah sesuai aturan yang berlaku dari pemerintah pusat, tetapi dalam pelaksanaannya ditemui kendala. Peraturan Menteri Agraria No 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 terhadap LSD menjadi payung hukum pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Tegal. Pelaksanaan pertama dengan melakukan kegiatan klarifikasi kepada pemerintah daerah ini dimaksudkan untuk mendiskusikan dan menyepakati luasan lahan sawah yang akan dilindungi. Hasil klarifikasi ini akan menjadi bahan tim terpadu untuk melakukan sinkronisasi dan ditetapkan peta LSD oleh Menteri ATR/Kepala BPN. Selanjutnya peta LSD tersebut akan dikendalikan pengintegrasian ke dalam rencana tata ruang wilayah masing-masing kabupaten/kota sebagai bagian dari Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Kebijakan LSD ini justru berdampak menghambat investasi daerah, khususnya di Kabupaten Tegal, karena Pemerintah Kabupaten Tegal sudah memiliki tata ruang yang berbeda dengan penetapan LSD, ada lahan untuk industri dan pemukiman, ternyata ditetapkan sebagai LSD, ini kebijakan yang ambigu dan menghambat lanju investasi, selain itu dampak Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 tentang Penetapan peta LSD juga berdampak pada sektor perumahan dimana para pengembang mengalami kesulitan dalam mengakses perijinan pembangunan sehingga mengakibatkan terbengkalainya beberapa proyek pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

Ayun, Qurotu, Shidiq Kurniawan, and Wahyu Adhi Saputro, 'Perkembangan Konversi Lahan Pertanian Di Bagian Negara Agraris', *Vigor: Jurnal Ilmu Pertanian Tropika Dan Subtropika*, 5.2 (2020), 38-44 <<https://doi.org/10.31002/vigor.v5i2.3040>>

Cahyaningrum, Dian, 'Pelindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Pangan Dari Pengalihan Fungsi Untuk Non Pertanian Pangan (Legal Protection of Food Agricultural Land from Conversion to Non-Food Agricultural Land)', *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan*, 10.1 (2019), 27-48 <<https://doi.org/10.22212/jnh.v10i1.1218>>

Dadi, Mat, Zaenal Arifin, Kukuh Sudarmanto, and Amri Panahatan Sihotang, 'Pelaksanaan Pengadaan Tanah Terhadap Kepentingan Umum Dalam Perlindungan Lahan Pertanian', *Journal Juridisch*, 1.1 (2023), 33-45

Erwahyuningrum, Rizki, Heru Kuswanto, Habib Adjie, Prodi Kenotariatan, and Fakultas Hukum, 'Problematika Hukum Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Terhadap Pelaku Bisnis Di Indonesia', *Jurnal Bisnis Dan Manajemen*, 3.2 (2023), 2477-1783

Fuady, Munir, *Perbandingan Ilmu Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2007)

H.K, Ajeng Pramesthy, I Wayan Yasa, and Fendi Setyawan, 'Dampak Alih Fungsi LSD Terhadap Ketahanan Pangan Pedesaan Di Kabupaten Jember', *Journal Inicio Legis*, 4.November (2023), 167–81 <<https://doi.org/https://doi.org/10.21107/il.v4i2.23103>>

Hermansyah, Alvin Dwi, and Sari Virgawati, 'Status Kesuburan Tanah Pada Lahan Sawah Dilindungi Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta', *Jurnal Tanah Dan Sumberdaya Lahan*, 11.1 (2024), 205–14 <<https://doi.org/10.21776/ub.jtsl.2024.011.1.22>>

I Made Satya Graha, Putu Indah Dianti Putri, I Gusti Ngurah Putu Dharmayasa, 'Kesesuaian Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Denpasar', *Geo Image*, 11.2 (2022), 89–98 <<http://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/geoimage>>

Lailatussyukriah, 'Indonesia Dan Konsepsi Negara Agraris', *Jurnal Seunebok Lada*, 2.1 (2015), 1–8

Leuwisari, Kecamatan, Kabupaten Tasikmalaya, Heri Mulyadi, Dini Rochdiani, and Dani Lukman Hakim, 'Pendahuluan Indonesia Merupakan Negara Agraris Dimana Sektor Pertanian Dan Tatanan Pembangunan Nasional Memegang Peran Penting Dalam Menyediakan Pangan Bagi Seluruh Pertanian Penduduk, Merupakan Selain Itu Sektor Sebagai Andalan Penyumbang Devisa Negara'

Muhammad Zulfikar, Baba Barus, dan Atang Sutandi, 'Pemetaan Lahan Sawah Dan Potensinya Untuk Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Pasaman Barat, Sumatera Barat', 15.1 (2013), 20–28

Munawir, Nuryahya Abdullah, Ahmad Firman Ashari, 'Arahan Dan Strategi Perlindungan Lahan Sawah Untuk Mendukung Ketahanan Pangan Di Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan', *Jurnal Ecosolum*, 12.1 (2023), 114–27 <<https://doi.org/10.20956/ecosolum.v12i2.29948>>

Nafi, Ahmad Yazidun, and Yudi Basuki, 'Penentuan Kawasan Sawah Berkelanjutan', *Jurnal Pembangunan Wilayah & Kota*, 15.3 (2019), 214–26 <<https://doi.org/10.14710/pwk.v15i3.21570>>

NikenSari, Diah, and Meta Indah Budhianti, 'Lahan Sawah Dilindungi Dikaitkan Dengan Rencana Tata Ruang Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019', *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti*, 5.4 (2023), 840–51 <<https://doi.org/10.25105/refor.v5i4.18366>>

Perubahan, Katalisator, Sawah Dilindungi, and Lombok Barat, 'Analisis Kesesuaian Lahan Pertanian Dengan Program Lahan', *Jurnal Humanitas*, 10.1 (2023), 118–28 <<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.29408/jhm.v10i1.24407>>

Prihandini, Nadia Auryynnisa, Supriyadi Supriyadi, and Zaenal Arifin, 'Analisis Yuridis Pemecahan Tanah Pertanian Kurang Dari Batas Minimum Kepemilikan Tanah Pertanian Karena Pewarisan Di Kabupaten Pati', *Semarang Law Review*, 2.2 (2021), 190–202 <<https://journals.usm.ac.id/index.php/slr/article/view/3849>>

Setyawati, Erni, Widyastuti Nurjayanti, Dwi Glikoriandi, Pt Gama Multi, and Usaha Mandiri, 'Strategi Perancangan Sebagai Bentuk Respon Pengembangan Agrowisata Di Lahan LSD (Lahan Sawah Dilindungi) Desa Pakembinangun', *SIAR-V*, III (2022), 852–58 <<http://siar.ums.ac.id/>>

Sunanto, 'Kajian Akademis Penetapan Data Dan Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan', *Journal of Rural and Development*, III.1 (2012), 43–55

Wibawa, Raden Ari Setya, 'Kajian Yuridis Atas Proses Sertifikat Hak Atas Tanah Wakaf Yang Berstatus Letter C Di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang', *Jurnal USM Law Review*, 2.2 (2019), 274 <<https://doi.org/10.26623/julr.v2i2.2274>>