

TESIS

**IMPLEMENTASI PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH
DI PROVINSI SULAWESI SELATAN**

***IMPLEMENTATION OF CONTROL OVER THE FUNCTION OF PADDY
FIELDS IN THE PROVINCE OF
SOUTH SULAWESI***



OLEH :

**NISRINA ATIKAH HASDAR, S.H
NIM. B012181046**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

HALAMAN JUDUL

**Implementasi Pengendalian Alih Fungsi Lahan
Sawah di Provinsi Sulawesi Selatan**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada
Program Studi Magister Ilmu Hukum**

Disusun Dan diajukan oleh :

**NISRINA ATIKAH HASDAR,S.H
NIM. B012181046**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

TESIS
**IMPLEMENTASI PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH DI PROVINSI
SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh:

NISRINA ATIKAH HASDAR, S.H
B012181046

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada Tanggal 13 Oktober 2020

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui :

Komisi Penasehat

Ketua

Sekretaris



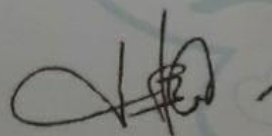
Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum
NIP. 19671231 199103 2 002



Dr. Kahar Lahae, SH., MH
NIP. 19661231 199002 1 001

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH
NIP. 19700708 199412 1 001



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Nisrina Atikah Hasdar

Nim : B012181046

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul

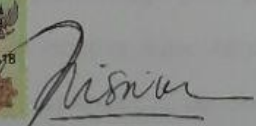
IMPLEMENTASI PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN DI PROVINSI SULAWESI SELATAN adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Oktober 2020

Yang membuat pernyataan




Nisrina Atikah Hasdar, S.H
B012181046

KATA PENGANTAR

Assalamu'aikum warahmatullahi wabarakatuh

Segala Puji penulis panjatkan hanya untuk Allah SWT. Rasa syukur yang tiada henti penulis hanturkan kepada-Nya yang telah memberikan semua yang penulis butuhkan dalam hidup ini. Terima kasih banyak Ya Allah untuk semua limpahan berkah, rezeki, rahmat, hidayah, kesehatan yang Engkau titipkan, dan kesempatan yang Engkau berikan kepada penulis untuk dapat menyelesaikan tugas Tesis ini dengan judul : **“Implementasi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Provinsi Sulawesi Selatan”**

Sholawat dan salam tak lupa penulis ucapkan kepada Rasulullah SAW. Semoga cinta dan kasih sayang Sang Pemilik Alam Semesta selalu tercurah untuk Rasulullah SAW beserta seluruh keluarga besarnya, sahabat-sahabatnya, dan para pengikutnya.

Penulis menyadari tesis ini masih jauh dari sempurna, meskipun upaya untuk menjadikannya lebih baik telah ditempuh oleh penulis. Untuk itu, segala kekurangan atau kelemahan yang terdapat dalam Tesis ini, penulis senantiasa mengharapkan kritik dan saran-saran yang bersifat membangun untuk perbaikna di masa yang akan datang.

Penyusunan tesis ini tidak lepas dari keterlibatan berbagai pihak yang senantiasa membantu dan membimbing penulis dalam suka maupun duka. Akhir kata dengan segala kerendahan hati dan rasa hormat yang

sebesar-besarnya, penulis mengucapkan terima kasih tak terhingga kepada seluruh pihak yang telah membantu, terutama kepada kedua orang tua tercinta, **Alm. Bapak Muh Hasdar Hasani, S.H** dan **Ibu Darmiah Husain, S.H., M.Kn**, atas segala curahan kasih sayang dan motivasi serta doa yang tulus agar penulis senantiasa menjadi manusia yang bermanfaat untuk diri sendiri, keluarga, masyarakat, Bangsa dan Negara. Dan tidak lupa pula penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta Pembantu Rektor lainnya;
2. Ibu Prof. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum dan sekaligus Pembimbing I dalam penyusunan tesis ini.
3. Bapak Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Pembimbing I dan Pembimbing II penulis, Prof. Farida Patittingi, S.H.,M.Hum. dan Dr. Kahar Lahae, S.H.,M.Hum., terima kasih yang sebesar-besarnya atas segala waktu, arahan, tenaga, saran dan pikiran serta kesabaran dalam membimbing penulis menyelesaikan tesis ini layak atau tidak untuk dipertanggungjawabkan;
5. Tim Penguji ujian Tesis, Bapak Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H., Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H.,M.H. dan Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H.,M.Kn. yang telah menyempatkan waktunya untuk memeriksa tesis ini dan

memberikan masukan yang sangat positif kepada penulis sehingga penulisan tesis ini menjadi jauh lebih baik;

6. Para Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang juga telah menyalurkan ilmunya kepada penulis sehingga pengetahuan penulis tentang ilmu hokum dapat bertambah;
7. Terima Kasih kepada Narasumber penelitian yaitu Petani Kabupaten Gowa dan Kabupaten Maros , Bapak Najib selaku Asisten II Bidang Ekbang Kabupaten Maros, Bu Kurnia selaku Kepala Seksi Pengendalian Lahan Sawah Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Maros, Pak Maudu selaku Kepala Bidang Sarana Prasarana dan Agribisnis Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Bapak Muchlis Selaku Sekretaris Daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Gowa, Bu Ratna Selaku Kasi Rehab dan Pengembangan Lahan di Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura dan Pak Ariyanto Abbas selaku Kabid Perumahan di Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan. Seluruh narasumber telah membantu penulis selama melakukan penelitian tesis ini;
8. Keluarga Pascasarjana Unhas Kelas Agraria Angkatan 2018, Nurul Khasanah, S.H.,M.H, Zegovia Parera, S.H., M.H, Cut Hardiyanti, S.H., M.H., Sri Rahayu, S.H., M.H, Alfa Fatansyah, S.H., M.H, Hery Mote, S.H., M.H dan Rial Adeliansyah, S.H.

9. Kepada rekan-rekan seluruh angkatan 2018 Program Magister Ilmu Hukum, Kelas D Program Pascasarjana Unhas.

10. Kepada rekan-rekan Bawaslu Kota Makassar yang selalu memberikan semangat kepada Penulis.

Terima Kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tugas akhir, semoga kedepannya penulis bisa lebih baik lagi.

Makassar, 13 Oktober 2020

Penulis

ABSTRAK

Nisrina Atikah Hasdar. *Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Provinsi Sulawesi Selatan*. (Dibimbing oleh Farida Patittingi dan Kahar Lahae.)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi pengendalian alih fungsi lahan sawah di Provinsi Sulawesi Selatan dan perlindungan hukum sawah yang ditetapkan sebagai LP2B terhadap alihfungsi lahan di Provinsi Sulawesi Selatan.

Penelitian ini adalah penelitian empiris. Data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, Kemudian data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa data dari Dinas Ketahanan Pangan, Tanaman Pangan dan Hortikultura Provinsi Sulawesi Selatan sekaitan dengan data Alih Fungsi Lahan sejak tahun 2012 hingga 2018 menunjukkan masih tingginya praktek alih fungsi lahan di 24 Kabupaten/Kota. Total alih fungsi Lahan tersebut sebesar 105.154,835 Ha. Alih Fungsi lahan sawah untuk Kabupaten/Kota antara lain, Kabupaten Maros 2.163,196Ha, Kabupaten Gowa 5.106,600Ha, Kabupaten Pinrang 11.073,928, Kabupaten Bone 17.321,959Ha, Kabupaten Luwu Utara 6.611,318Ha, dan Kabupaten Luwu Timur 7.213,875Ha. Perlindungan hukum terhadap lahan sawah di Provinsi Sulawesi Selatan meskipun telah banyak peraturan yang ditetapkan tetapi dipengaruhi beberapa faktor antara lain pelaksanaan peraturan dimulai dari Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Perpres hingga Perda yang belum maksimal. Hal tersebut terbukti dari total 24 Kabupaten/Kota hanya 5 Kabupaten/Kota yang menetapkan Perda sebagai amanah Undang-Undang. Faktor berikutnya adalah Insentif Pertanian dan Sosialisasi Aktif Pertanian yang diberikan pemerintah kepada petani belum maksimal sehingga dapat menurunkan produktifitas petani dalam hal mengelola tanah pertanian yang mereka miliki atau yang mereka garap, serta Perangkat pemerintah daerah atau Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) masih belum aktif melaksanakan sosialisasi serta belum menjalankan kewenangannya dengan baik melalui kebijakan pada masing-masing daerah. Hal tersebut menjadi kewajiban seluruh pihak dan *stakeholder* pusat dan pemerintah daerah serta pemerintah kabupaten/kota untuk meningkatkan produktifitas petani dan implementasi kebijakan untuk mewujudkan kemandirian dan kedaulatan pangan di Provinsi Sulawesi Selatan.

Kata Kunci : Pengendalian Alih Fungsi, Lahan Sawah, Kedaulatan Pangan.

ABSTRACT

Nisrina Atikah Hasdar. *The Control of the Transfer of Function of Paddy Fields in South Sulawesi Province*. (Supervised by Farida Patittingi and Kahar Lahae.)

This study aimed to determine the implementation of control over the function of paddy fields in South Sulawesi Province and the legal protection of paddy fields designated as LP2B against land conversion in South Sulawesi Province.

This research was empirical research. The data used are primary data and secondary data. The technique of collecting data through interviews, then the data obtained were analyzed descriptively qualitatively.

The results of the study show that data from the Service Office of Food Security, Food Crops and Horticulture in South Sulawesi Province concerning data on land-use change from 2012 to 2018 shows that the practice of land conversion in 24 regencies/cities is still high. The total land-use change amounted to 105,154,835 hectare. The function of paddy fields for regencies / cities includes Maros Regency 2,163,196 hectare, Gowa Regency 5,106,600 hectare, Pinrang Regency 11,073,928 hectare, Bone Regency 17,321,959 hectare, North Luwu Regency 6,611,318 hectare, and East Luwu Regency 7,213,875 hectare. Legal protection for paddy fields in South Sulawesi Province, although many regulations have been set, are influenced by several factors, including the implementation of regulations starting from laws, government regulations, presidential decrees to regional regulations that have not been maximal. This is evident from a total of 24 Regencies / Cities, only 5 Regencies / Cities that making regional regulations as mandated by the Law. The next factor is the Agricultural Incentive and Active Agricultural Socialization that the government has given to farmers has not been maximized so that it can reduce farmer productivity in terms of managing the agricultural land they own or work on, and local government agencies or Regional Government Organizations (OPD) are still not active in conducting socialization and have not exercised their authority properly through policies in each region. This is the obligation of all parties and central and local government and regency/city government stakeholders to increase farmer productivity and implement policies to achieve food independence and sovereignty in South Sulawesi Province.

Keywords: *Control of Function Transfer, Paddy Fields, Food Sovereignty.*

DAFTAR ISI

	Halaman
SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUANTESIS	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	12
E. Orisinalitas Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Pengertian Tanah dan Tanah Pertanian.....	14
B. Penatagunaan Tanah.....	15
C. Penataan Ruang.....	26
D.Reforma Agraria.....	33
E. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	35
F. Pengendalian Alih Fungsi Lahan.....	37
G. Landasan Teori.....	42
1. Teori Perlindungan Hukum.....	42
2. Teori Keadilan Hans Kelsen.....	46
3. Teori Efektifitas Hukum.....	48
H. Kerangka Pikir.....	53
I. Definisi Operasional.....	56
BAB III METODE PENELITIAN	58
A. Tipe Penelitian.....	58

B. Lokasi Penelitian.....	58
C. Populasi dan Sampel.....	59
1. Populasi.....	59
2. Sampel.....	59
D. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	60
E. Teknik Pengumpulan Data.....	61
F. Analisis Data.....	61
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	62
A. Implementasi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Di Provinsi Sulawesi Selatan.....	63
1. Peraturan Pengendalian Alih Fungsi Lahan.....	62
2. Insentif Pertanian.....	67
3. Sosialisasi Aktif tentang Urgensi Perlindungan Lahan Sawah Kepada Petani dan Masyarakat.....	75
B. Perlindungan hukum lahan sawah yang Ditetapkan menjadi LP2B.....	77
1. Kebijakan Pemerintah sekaitan dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Provinsi Sulawesi Selatan	77
2. Kebijakan Pemerintah sekaitan dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Gowa dan Maros.....	84
3. Peran dan Partisipasi aktif Pemerintah dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.....	86
BAB V PENUTUP.....	108
A. Kesimpulan.....	108
B. Saran.....	109
DAFTAR PUSTAKA.....	111
LAMPIRAN.....	113

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1 Data representasi peraturan daerah LP2B di Provinsi Sulawesi Selatan.....	66
---	-----------

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1 Data Representasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Tahun 2019.....	82
--	-----------

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Data Insentif Pertanian Kabupaten Maros Tahun 2020.....	71
--	-----------

Tabel 2 Data Insentif Pertanian Kabupaten Maros Tahun 2020.....	74
--	-----------

Tabel 3 Laporan Hasil Kajian Alih Fungsi Lahan di Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2012-2018.....	81
---	-----------

Tabel 4 Daftar Perda LP2B yang telah disahkan Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan	89
--	-----------

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan Dasar Pertanahan yang menetapkan tanah sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah mengenai bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Negara Republik Indonesia harus selalu dilandasi persatuan kesatuan bangsa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak memberikan pengertian tentang agraria, hanya memberikan ruang lingkup agraria sebagaimana yang tercantum dalam konsiderans, Pasal-Pasal maupun penjelasannya. Ruang lingkup agraria menurut UUPA meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Penulis meminjam singkatan didalam buku berjudul Hukum Agraria; Kajian Komprehensif milik Urip Santoso yang lebih singkat menyebut ruang lingkup agraria dengan *BARAKA* seperti yang telah diuraikan berdasarkan penjelasan UUPA diatas.²

A.P Parlindungan menyatakan bahwa pengertian agraria memiliki ruang lingkup, yaitu dalam arti sempit, bisa berwujud hak-hak atas tanah, ataupun

¹Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

² Urip Santoso, *Hukum Agraria:Kajian Komprehensif*, Kencana, Rawamangun-Jakarta,2012, hlm.2.

pertanian saja, sedangkan Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA telah mengambil sikap dalam pengertian yang meluas, yaitu bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.³ Ruang lingkup yang disebut sebagai arti sempit agraria yakni berwujud hak-hak atas tanah serta pertanian saja.

Hukum agraria bukan hanya merupakan suatu perangkatbidang hukum. Hukum agraria merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu yang meliputi hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi, hukum air yang mengatur hak-hak penguasaan atas air, hukum pertambangan yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian, hukum perikanan yang mengatur hak-hak atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air, hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (Bukan *AirSpace Law*) yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksud dalam Pasal 48 UUPA.⁴

Sedangkan merujuk pada UUPA sebagai ruang lingkup yang lebih luas dalam hal ini *BARAKA*, penulis meyimpan perhatian lebih terhadap wujud tanah dan pertanian saja. Pada prinsipnya dapat dikatakan bahwa

³A.P. Parlindungan (selanjutnya disebut A.P Parlindungan –I), *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm.36.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2003), hlm 6.

hubungan tanah dan manusia merupakan suatu hubungan yang bersifat abadi, karena tidak mungkin tidak ada hubungan antara tanah dan manusia mulai ada hingga tidak adanya manusia tersebut.⁵

Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.⁶

Rumusan Pasal 1 Ayat (1) UUPA menyatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.⁷ 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.⁸

Negara juga mengatur tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, hal tersebut bersifat publik. Tugas kewenangan ini dilaksanakan oleh negara berdasarkan hak menguasai negara yang dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA yang merupakan tafsiran autentik dari pengertian dikuasai oleh negara

⁵*Ibid.*

⁶ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Menimbang huruf b.

⁷ Indonesia. Undang-Undang Agraria. *Op.Cit*, Pasal 1.

⁸*Ibid*, Penjelasan.

dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.⁹ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat sehingga harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Lahan memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat, seperti tempat tinggal dan mata pencaharian. Fungsi dari lahan juga berbeda-beda tergantung dari pihak yang memanfaatkannya. Misalnya, petani memanfaatkan lahan sebagai sumber produksi makanan untuk keberlangsungan hidup. Pihak swasta memanfaatkan lahan untuk berinvestasi atau modal.¹⁰ Sehingga kepentingan terhadap lahan berbeda-beda. Namun hal tersebut lebih sering digunakan untuk pertanian yang mana dialih fungsikan untuk mewujudkan kepentingan lainnya. Kepentingan yang sebaiknya lebih mengutamakan rakyat diharapkan dapat terlaksana pada alih fungsi lahan, bukan kepada swasta ataupun pemerintah yang lebih mengedepankan kepentingan para developer demi kepentingan komersil beberapa pihak saja.

Penguasaan negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia bersumber pula pada Hak Bangsa Indonesia yang meliputi kewenangan negara dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA, yaitu: ¹¹

⁹Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945.

¹⁰Isdiyana Kusuma Ayu, Benny Krestian Heriawanto, Jurnal Ketahanan Pangan; *“Perlindungan Hukum terhadap lahan pertanian akibat terjadinya alih fungsi lahan di Indonesia”* Fakultas Hukum Universitas Islam Malang. JU-Ke, Volume 2, Nomor 2, Desember 2018. Hlm. 122.

¹¹ Indonesia. Undang-Undang Agraria. *Op.Cit*, Pasal 2 Ayat (2).

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pengaturan dan penetapan tersebut yang meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada dasarnya selalu dilakukan oleh pemerintah pusat sendiri. Kalaupun ada pelimpahan kewenangan dalam pelaksanaannya, pelimpahan tersebut dilakukan dalam rangka dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah ataupun kepada pemerintah daerah dalam rangka *medebewind*¹², bukan otonomi daerah.¹³

Untuk itu diperlukan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang secara jelas mengatur kewenangan – kewenangan apa saja yang ada

¹² *Medebewind* adalah tugas pembantuan yakni penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Maksud diadakan tugas pembantuan dalam pembangunan di daerah adalah agar keterbatasan jangkauan aparatur pemerintah pusat dapat ditanggulangi melalui kewenangan aparatur daerah. Diakses melalui <https://m.hukumonline.com/> pada tanggal 20 September 2019.

¹³ Arie Sukanti Hutagalung. *Serba Aneka Masalah Tanah Dalam Kegiatan Ekonomi Suatu Kumpulan Karangan* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2002), hlm. 40.

di pemerintah pusat dan kewenangan – kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah.

Definisi Pemerintah daerah berdasarkan ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 1 angka 13 tahun 2011 tentang Penerapan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan adalah gubernur, bupati dan/atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁴

Pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam Perlindungan Lahan Pertanian Pangan juga dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat 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 (*geen bovoeghdheid zonder verantwoordelijkheid*) maka kewenangan pemerintah daerah dalam perlindungan terhadap LP2B juga melahirkan tanggung jawab bagi pemerintah daerah untuk melakukan hal itu.¹⁵

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

¹⁴Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

¹⁵ Lisa Novita Kadir, Ilyas Ismail, Sulaiman, Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan ; “*Tanggung Jawab Pemerintah daerah dalam perlindungan alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan*”. Jurnal IUS Vol VII Nomor 3 Desember 2019. Hlm. 484-494.

ketidakseimbangan antara ketersediaan tanah dan semakin banyaknya jumlah penduduk di Indonesia. Hal tersebut menimbulkan *chaos* dikarenakan terjadi ketidakseimbangan.

Ketidakeimbangan 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.

Menurut Sarwo Edhy bahwa konversi lahan telah meningkat sejalan dengan pertumbuhan industri dan perumahan. "Konversi lahan ini berpotensi mempengaruhi produksi padi nasional dan mengancam ketahanan pangan nasional," Sarwo Edhy Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (PSP) Kementerian Pertanian.¹⁶

Pengendalian alih fungsi lahan sawah merupakan salah satu strategi peningkatan produksi padi dalam negeri sehingga perlu dilakukan percepatan penetapan Peta Lahan Sawah Dilindungi (PLSD) dan pengendalian alih fungsi lahan sawah sebagai program strategis nasional.¹⁷

Selama ini sudah ada UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, beserta Peraturan Pemerintah

¹⁶ Alek Kurniawan. *Pengendalian Alih Fungsi Lahan menjadi strategi peningkatan produksi padi*. Kompas.com. diakses melalui <https://kilaskementerian.kompas.com/kementan/read/2019/10/18/090824826/pengendalian-alih-fungsi-lahan-jadi-strategi-peningkatan-produksi-padi> pada tanggal 7 November 2019.

¹⁷ *Ibid.*

(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, tutur Pak Edy.¹⁸ Seperangkat Peraturan tersebut diharapkan dapat mengendalikan alih fungsi lahan sawah yang ada.

Dampak yang dapat terjadi terhadap alih fungsi lahan selain daripada ketidakseimbangan kepemilikan tanah oleh masyarakat yang dapat berakibat konflik tanah juga dapat berdampak terhadap perkembangan keanekaragaman hayati pangan pokok di Indonesia jikalau ketersediaan lahan pertanian tidak cepat dikonversi menjadi lahan pertanian berkelanjutan yang diharapkan dapat konsisten menjadi lahan pertanian di Indonesia. Amanah peraturan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan bahwa tanah pertanian yang telah ada tidak dapat dialihfungsikan selain daripada fungsinya sebagai lahan pertanian yang produktif, sehingga di Provinsi Sulawesi Selatan diharapkan dapat mengimplementasikan secara maksimal melalui perangkat peraturan yang telah ada agar dapat menghasilkan komoditi pangan pokok yang dapat menjadi pangan berkelanjutan untuk diunggulkan di masing-masing daerah sehingga dapat menyelesaikan persoalan ketahanan pangan dan kedaulatan pangan.

¹⁸*Ibid.*

Adapun data yang diperoleh dari Dinas Ketahanan Pangan, Tanaman Pangan dan Hortikultura Provinsi Sulawesi Selatan sekaitan dengan data Alih Fungsi Lahan sejak tahun 2012 hingga 2018 menunjukkan di 24 Kabupaten/Kota masih tingginya praktek alih fungsi lahan. Total alih fungsi Lahan tersebut sebesar 105.154,835 Ha.

Alih Fungsi lahan sawah Kabupaten/Kota yang memiliki alih fungsi lahan tertinggi di Provinsi Sulawesi Selatan yakni pada Kabupaten Bone, Kabupaten Pinrang, dan Kabupaten Luwu.¹⁹

Fenomena tersebut menunjukkan masih tingginya alih fungsi lahan pertanian khususnya untuk lahan sawah di Provinsi Sulawesi Selatan. Seharusnya hal tersebut menjadi bahan evaluasi pemerintah terhadap keberadaan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 yang masih memiliki celah terhadap penggunaan dan peruntukan lahan yang telah ada dan yang paling besar adalah masih terlaksanakannya alih fungsi lahan. Seharusnya lahan pertanian dapat dipertahankan konsisten dengan peruntukannya sebagai lahan pertanian saja serta tidak dialihfungsikan peruntukannya ke non pertanian.

Kehadiran 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 pula

¹⁹Dinas Ketahanan Pangan, Tanaman Pangan dan Hortikultura Provinsi Sulawesi Selatan. Taun 2019. *Laporan Hasil Kajian Alih Fungsi Lahan Provinsi Sulawesi Selatan*. Hlm. IV-1-IV-18.

seharusnya semakin menguatkan perlindungan tersebut tetapi nyata nya belum maksimal. Penerapan dan kontrol terhadap peraturan tersebut haruslah lebih mengakomodir perlindungan lahan-lahan pertanian yang masih produktif, tentunya hal tersebut menjadi tanggungjawab seluruh perangkat pemerintahan dan *stakeholder* di Provinsi Sulawesi Selatan.

Sehingga berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas, penulis mengusulkan isuhukum penelitian dengan judul **“Implementasi pengendalian alih fungsi lahan sawah di Provinsi Sulawesi Selatan”**.

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi pengendalian alih fungsi lahan sawah di Provinsi Sulawesi Selatan?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum Lahan Sawah menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebagai upaya pengendalian alih fungsi lahan di Provinsi Sulawesi Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan Penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis implementasi pengendalian alih fungsi lahan sawah di Provinsi Sulawesi Selatan.

2. Untuk menganalisis bagaimana perlindungan hukum terhadap Lahan Sawah menjadi lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) terhadap alih fungsi lahan di Provinsi Sulawesi Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Selain tujuan di atas tentunya dalam penelitian ini juga mempunyai beberapa manfaat, diantaranya sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis / Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya, serta bagi yang berminat meneliti lebih dalam tentang implementasi pengendalian alih fungsi lahan sawah di Provinsi Sulawesi Selatan di Provinsi Sulawesi Selatan, bagaimana perlindungan hukum Lahan Sawah menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) terhadap alih fungsi lahan di Provinsi Sulawesi Selatan dan Efektifitas Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang pengendalian alih fungsi lahan sawah.

2. Manfaat Praktis

Sebagai tambahan wawasan pengetahuan tentang perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan dengan penerapan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan pertanian pangan berkelanjutan di Provinsi Sulawesi Selatan,

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.

3. Sebagai bahan referensi bagi penelitian yang memiliki tema yang sama dengan penelitian ini.

Diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan pertimbangan bagi pemerintah atau pihak-pihak terkait dalam menentukan kebijakan yang akan datang.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang juga berkaitan dengan penelitian ini, yaitu antara lain:

Tesis *“Politik Hukum Kedaulatan Pangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 99/PUU-X/2012 Tentang Pemuliaan Benih Tanaman”* Oleh Rani Pajrin, S.H dari Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta Tahun 2017. Penelitian tersebut membahas tentang Analisis Perlindungan Hukum bagi Petani Pemuliaan Benih Tanaman Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 99/PUU-X/2012 dan bagaimana politik Hukum pembenihan pasca putusan MK Nomor 99/PUU-X/2012 tentang Pemuliaan Benih tanaman didalam mewujudkan kedaulatan pangan.

Tesis *“Kebijakan Perlindungan lahan sawah dalam mengatasi alih fungsi lahan sawah”* studi kasus di Kota Suka Bumi Provinsi Jawa

Barat. Oleh Ari Wijayanti dari Sekolah Pascasarjana IPB Bogor Tahun 2016, Penelitian tersebut membahas dan menganalisis konversi lahan sawah menjadi lahan non sawah di Kota Sukabumi, menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi persepsi petani mengenai kesediaan untuk mengikuti LP2B.

Sedangkan pembahasan dalam tesis ini mengkaji bagaimana implementasi pengaturan pengendalian alih fungsi lahan sawah di Provinsi Sulawesi Selatan dan bagaimana perlindungan hukum Lahan Sawah menjadi Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) terhadap alih fungsi lahan di Provinsi Sulawesi Selatan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Tanah dan Tanah Pertanian

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Batasan resmi mengenai tanah adalah sebagai berikut :

“Atas dasar hak Menguasai Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) di atas, maka yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran Panjang dan lebar.²⁰

Istilah “menguasai” bukan berarti memiliki, namun mempunyai arti sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia, dimana Negara diberikan wewenang untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan tanah. Pemerintah sebagai wakil negara dapat mengatur peruntukan, Penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa termasuk di dalamnya juga mengenai tanah.²¹

Pengertian tanah selain dijumpai di dalam UUPA dapat dilihat juga dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang dimaksud dengan tanah adalah :

²⁰ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960*. Jakarta: Penerbit Djambatan. Hlm. 18

²¹ Sudargo Gautama, Ellyda T Soetijarto. 1997. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm. 54.

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang ada di atas;
2. Keadaan Bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Tanah pertanian biasanya digunakan untuk usaha bidang pertanian dalam arti mencakup persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang, pengembalaan dan semua jenis penggunaan lain yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian.

Pengertian tanah pertanian di atas, dapat dijadikan sebagai tolak ukur suatu tanah yang bersangkutan dapat dikategorikan sebagai tanah pertanian atau tanah non pertanian yang masing-masing kategori tanah tersebut memiliki peruntukan yang berbeda-beda²².

B. Penatagunaan Tanah

Istilah tata guna tanah (*land use planning*) atau pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah bila dikaitkan dengan ruang lingkup agraria dalam UUPA sebenarnya kurang tepat. Hal ini disebabkan bahwa menurut Pasal 1 ayat (2) UUPA, ruang lingkup agraria meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (BARAKA). Ruang lingkup bumi meliputi permukaan bumi yang juga disebut

²²Rahayu Fery Anitasari. 2008. *Tesis berjudul Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan di Kota Semarang*. Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro. Hlm. 11-13.

tanah (pasal 4 ayat (1) UUPA), tubuh bumi, dan ruang yang berada di bawah permukaan bumi.

Kegiatan tata guna tanah atau pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a dan Pasal 14 ayat (1) UUPA adalah spersediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kegiatan ini bersifat publik yang merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Tanah (*land*) sebagai bagian dari bumi merupakan salah satu objek Hukum Agraria Nasional. Dengan berpedoman pada objek Hukum Agraria dan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUPA, maka istilah yang tepat untuk digunakan adalah Tata Guna Agraria atau *Agraria Use Planing*. *Agraria Use Planing* atau *Land Use Planing* (Tata Guna Tanah), *Water Use Land* (Tata Guna Air), *Air Use Land* (Tata Guna Udara). Jelaslah bahwa UUPA, tata guna tanah merupakan bagian kecil dari tata guna agraria. Namun, di dalam praktik istilah tata guna tanah lebih umum digunakan dan lebih dikenal daripada tata guna agraria. Selain itu, bagian terbesar dari kajian Hukum Agraria Nasional adalah mengenai tanah.

Di dalam Penjelasan Umum UUPA dinyatakan bahwa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat, Pemerintah membuat suatu rencana umum (*planning*) mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah yang

mempunyai ruang lingkup: rencana umum (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana khusus (*regional planning*).

R. Soeprapto menyatakan bahwa tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan penataan peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah secara berencana dan teratur, sehingga diperoleh manfaat yang lestari, optimal, seimbang, dan serasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²³ Sejalan dengan R. Soeprapto, Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa tata guna tanah adalah rangkaian kegiatan penataan penyediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah secara berencana dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional.²⁴ Dalam tata guna tanah terdapat rangkaian kegiatan berupa penyediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, sedangkan tujuan tata guna tanah adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam hukum positif, pengertian pengelolaan tata guna tanah atau penatagunaan tanah dimuat dalam Penjelasan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 *jo.* Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu penatagunaan tanah sama dengan pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan

²³ R. Soeprapto. *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktik*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1994. hlm.75

²⁴Soedikno Mertokusumo. 1988. *Hukum dan Politik Agraria*. Jakarta. Universitas Terbuka, Karunika.hlm. 66

kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan untuk kepentingan masyarakat secara adil.

1. Prinsip dan Dasar Penatagunaan Tanah

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa penatagunaan tanah mempunyai tiga prinsip, yaitu: ²⁵

a. Prinsip penggunaan aneka (*principle multiple use*).

Prinsip ini menghendaki agar penatagunaan tanah harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu. Prinsip ini mempunyai peranan penting untuk mengatasi keterbatasan areal, terutama di wilayah yang jumlah penduduknya sudah sangat padat.

b. Prinsip penggunaan maksimum (*prinsip of maximum production*).

Prinsip ini dimaksudkan agar penatagunaan suatu bidang tanah diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak. Yang dimaksud hasil fisik adalah sesuatu yang dihasilkan dari tanah misalnya sawah menghasilkan padi atau bahan pangan lainnya.

²⁵ Sudikno Mertokusumo. *Op.cit.* hlm. 66

c. Prinsip penggunaan optimum (*prinsip optimum use*).

Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang tanah memberikan keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya kepada orang yang menggunakan/mengusahakan tanpa merusak sumber alam itu sendiri.

Nad Darga Talkurputra menyatakan bahwa ada sepuluh dasar penatagunaan tanah, yang didalamnya memuat pengaturan persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah, yaitu:²⁶

- a) Kewenangan negara
- b) Batas-batas hak dari pemegang hak atas tanah
- c) Fungsi sosial hak atas tanah
- d) Perlindungan ekonomi lemah
- e) Penatagunaan tanah tidak dapat dilepaskan dengan pengaturan penguasaan dan kepemilikan tanah
- f) Penatagunaan tanah sebagai komponen pembangunan nasional
- g) Penatagunaan tanah sebagai subsistem penataan ruang
- h) Penatagunaan tanah merupakan kegiatan yang bersifat koordinatif
- i) Penatagunaan tanah sebagai suatu sistem yang dinamis
- j) Penatagunaan tanah merupakan tugas Pemerintah Pusat

2. Penatagunaan Tanah di Perkotaan dan Pedesaan

²⁶Nad Darga Talkurputra. *“Urgensi Penatagunaan Tanah sebagai Perangkat Pelaksanaan Penataan Ruang”* dalam *Kebijakan Tata Ruang Nasional dan Aspek Pertahanan dalam Perspektif Pertumbuhan dan Pemerataan*. Nazwar Nasruddin dan Mariman Darto (Editor). Jakarta: CIDES, 1996. hlm. 175-179

Berdasarkan kegiatannya, kawasan dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Kawasan perkotaan.
- b. Kawasan pedesaan.

Pada kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan mempunyai perbedaan dalam penggunaan tanah yang dipengaruhi oleh faktor-faktor, yaitu:

- a. Titik berat penggunaan tanah.

Penggunaan tanah di perkotaan lebih dititikberatkan pada kegiatan-kegiatan non-pertanian, yaitu perumahan, perkantoran, Peraturan Daerahgangan, pertokoan, sedangkan penggunaan tanah di pedesaan lebih dititikberatkan pada kegiatan pertanian.

- b. Ciri-ciri kehidupan masyarakat.

Ciri kehidupan masyarakat perkotaan berciri modern, sedangkan ciri kehidupan masyarakat pedesaan berciri tradisional. Dinamika kehidupan masyarakat perkotaan yang berciri modern lebih tinggi bila dibandingkan dengan dinamika kehidupan masyarakat pedesaan yang berciri tradisional.

- c. Jumlah penduduk dan penyebarannya.

Apabila dilihat dari komposisi atau perbandingan jumlah penduduk, maka jumlah penduduk di pedesaan lebih banyak daripada jumlah penduduk di perkotaan. Akan tetapi, bila dilihat dari tingkat

kepadatan penduduknya, maka jelas perkotaan mempunyai tingkat kepadatan penduduk yang lebih tinggi. Jumlah penduduk yang padat dan terbukanya dari pengaruh-pengaruh kebudayaan luar jelas menimbulkan berbagai persoalan di bidang sosial, ekonomi, keamanan, kesehatan dan politik.

Perbedaan prinsipal penggunaan tanah di kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan, yaitu penggunaan tanah di kawasan perkotaan terdiri atas bidang-bidang tanah yang tidak banyak mengambil tempat (ruang), sedangkan penggunaan tanah di kawasan perdesaan terdiri atas bidang-bidang yang banyak mengambil tempat (ruang).

Berdasarkan kegiatan dan penggunaan tanahnya, penatagunaan tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

a. Penatagunaan Tanah di Perkotaan

Menurut Pasal 1 angka 25 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, yang dimaksud kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan, dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam penggunaan tanah di kawasan perkotaan adalah:

- a) Pada umumnya digunakan untuk suatu kegiatan yang memerlukan tanah (tempat/ruang) relative tidak luas dan biasanya diukur dengan ukuran meter persegi, misalnya untuk kegiatan perumahan, perkantoran, perhotelan, pertokoan, Peraturan Daerahgangan, pabrik/industry, pendidikan, peribadatan, fasilitas umum lainnya.
- b) Ciri-ciri kehidupan masyarakat yang tinggal di kawasan perkotaan adalah aktivitas hidupnya non-pertanian dan jasa-jasa tertentu.
- c) Jumlah penduduk yang tinggal di kawasan perkotaan adalah sangat besar, sedangkan tanah yang tersedia sangat terbatas jumlah dan luasnya.

Tanah di wilayah perkotaan digunakan umumnya bagi industri dan jasa (kegiatan ekonomi fasilitas) yang dalam tiap satuan kegiatan hanya memerlukan tanah yang relative kecil dan jumlah orang yang bekerja pada satuan luas tanah itu banyak.²⁷ Ada ketidakseimbangan antara jumlah penduduk di kawasan perkotaan dengan persediaan tanah yang ada. Jumlah penduduk yang besar di kawasan perkotaan sangat terbatas, sehingga dapat menimbulkan persaingan dalam mendapatkan sebidang tanah dan berpotensi menimbulkan sengketa bagi para pihak.

Penggunaan tanah perkotaan, terutama untuk melakukan kegiatan pokok/usaha yang memerlukan tanah (tempat/ruang) yang relative tidak

²⁷ Johara T. Jayadinata. *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*. Bandung: Institute Teknologi Bandung, 1986. Hlm. 33

luas dan biasanya juga diukur dengan bilangan meter persegi, misalnya untuk:

- a) Perkantoran: jasa angkutan/komunikasi;
- b) Toko, Peraturan Daerah;
- c) Industri/pabrik-pabrik;
- d) Pendidikan;
- e) Bengkel;
- f) Pemukiman.²⁸

b. Penatagunaan Tanah di Perdesaan

Menurut Pasal 1 angka 23 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007, yang dimaksud kawasan perdesaan, adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam penggunaan tanah di kawasan perdesaan adalah:

- a) Pada umumnya digunakan untuk kegiatan yang memerlukan tanah (tempat/ruang) yang luas, misalnya untuk kegiatan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan. Selain itu, tanah juga

²⁸Hasni.*Op. cit.* Hlm. 52

digunakan untuk kepentingan perumahan, tempat ibadah, tempat pendidikan, fasilitas umum dan sosial lainnya yang tidak membutuhkan yang sangat luas.

- b) Ciri-ciri kehidupan masyarakat yang tinggal di kawasan perdesaan adalah aktivitas hidupnya bertumpu pada sektor pertanian.
- c) Jumlah penduduk yang tinggal di kawasan perdesaan adalah sedikit, sedangkan tanah yang tersedia masih cukup luas dan jumlahnya.

3. Asas dan Tujuan Penatagunaan Tanah

a. Asas Penatagunaan Tanah

Asas penatagunaan tanah ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

- 1) Asas keterpaduan, maksudnya adalah penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharumkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
- 2) Asas berdaya guna dan berhasil guna. Maksudnya adalah penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang.
- 3) Asas serasi, selaras, dan seimbang, maksudnya adalah penatagunaan tanah menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing

pemegang hak atas tanah atau kuasanya, sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar-penggunaan atau penatagunaan tanah.

- 4) Asas berkelanjutan, maksudnya adalah penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah dan memerhatikan kepentingan antargenerasi.
- 5) Asas keterbukaan, maksudnya adalah penatagunaan tanah dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat.
- 6) Asas persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum, maksudnya adalah dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah, sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah.

b. Tujuan Penatagunaan Tanah

Tujuan penatagunaan tanah ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004, yaitu:

- 1) Mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
- 2) Mewujudkan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;

- 3) Mewujudkan tertib pertahanan yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah;
- 4) Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Penatagunaan tanah diselenggarakan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota. RTRW Kabupaten/Kota ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. RTRW Kabupaten/Kota menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi kegiatan pembangunan dalam memanfaatkan ruang serta dalam menyusun program pembangunan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang di daerah tersebut dan sekaligus menjadi dasar dalam pemberian rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang, sehingga pemanfaatan ruang dalam pelaksanaan pembangunan selalu sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

C. Penataan Ruang

Dalam perencanaan penatagunaan tanah, ada dua hal yang perlu dikoordinasikan, yaitu penyerasian konsepsi dan materi rencana penatagunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah. Keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang

terhadap pentingnya penataan ruang, diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang nyaman, aman, produktif dan berkelanjutan.

Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediannya tidak tak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, Undang-undang tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negative terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.

Ruang sebagai sumber daya pada dasarnya tidak mengenal batas wilayah. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga

keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antarpemangku kepentingan. Dalam Undang-undang ini, penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administrative, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan.

1. Asas dan Tujuan Penataan Ruang

Berdasarkan Pasal 2 UUPR ditegaskan sebagai berikut:

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

- a) Keterpaduan;
- b) Keserasian, keselarasan dan keseimbangan;
- c) Keberlanjutan;
- d) Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e) Keterbukaan;
- f) Kebersamaan dan kemitraan;
- g) Perlindungan kepentingan umum;
- h) Kepastian hukum dan keadilan; dan
- i) Akuntabilitas

2. Pengaturan dan Pembinaan Penataan Ruang

Menurut Ketentuan Pasal 12 UUPR, Pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penetapan ketentuan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang termasuk pedoman bidang penataan ruang. Berkaitan dengan pembinaan, Pasal 13 menyatakan sebagai berikut:

1. Pemerintah melakukan pembinaan penataan ruang kepada pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan masyarakat.

2. Pembinaan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

dilaksanakan melalui:

- a) Koordinasi penyelenggaraan penataan ruang;
- b) Sosialisasi peraturan perundang-undangan dan sosialisasi pedoman bidang penataan ruang;
- c) Pemberian bimbingan, supervise, dan konsultasi pelaksanaan penataan ruang;
- d) Pendidikan dan pelatihan;
- e) Penelitian dan pengembangan;
- f) Pengembangan sistem informasi dan komunikasi penataan ruang;
- g) Penyebarluasan informasi penataan ruang kepada masyarakat; dan
- h) Pengembangan kesadaran dan tanggungjawab masyarakat.

3. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota menyelenggarakan pembinaan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menurut kewenangannya masing-masing.

4. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Dalam kaitannya dengan Pembinaan, penjelasan pasal 13 (ayat 2 huruf b, d dan h) menyatakan sebagai berikut:

Huruf b

Sosialisasi peraturan perundang-undangan dan sosialisasi pedoman bidang penataan ruang dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kepada aparat pemerintah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya, tentang substansi peraturan perundang-undangan dan pedoman bidang penataan ruang.

Huruf d

Pendidikan dan pelatihan dimaksudkan, antara lain, untuk meningkatkan kemampuan aparat pemerintah dan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Huruf h

Yang termasuk upaya pengembangan kesadaran dan tanggungjawab masyarakat adalah menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat, yang diharapkan akan meningkatkan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang.

3. Wewenang Pemerintah Daerah Provinsi dalam Penataan Ruang

Menurut ketentuan Pasal 10 UUPR:

1. Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:
 - a. pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta

- terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
 - c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
 - d. kerja sama penataan ruang antar provinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.
2. Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
- a. perencanaan tata ruang wilayah provinsi;
 - b. pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
 - c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi.
3. Dalam penataan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, pemerintah daerah provinsi melaksanakan:
- a. penetapan kawasan strategis provinsi;
 - b. perencanaan tata ruang kawasan strategis provinsi; dan
 - c. pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi; dan
 - d. pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi.
4. Pelaksanaan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dan huruf d dapat dilaksanakan pemerintah daerah kabupaten/kota melalui tugas pembantuan.

5. Dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang wilayah provinsi pemerintah daerah provinsi dapat menyusun petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.
6. Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), pemerintah daerah provinsi:
 - a. menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan:
 1. Rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
 2. Arahan peraturan zonasi untuk sistem provinsi yang disusun dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi; dan
 3. Petunjuk pelaksanaan bidang penataan ruang;
 - b. melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang.

D. Reforma Agraria

Pada Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria menetapkan *“Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan asset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia”*.

Reforma agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agrarian

(khususnya tanah). Tujuannya untuk mengubah susunan masyarakat yang adil dan merata. Secara etimologi reforma agrarian berasal dari bahasa Spanyol, yang memiliki arti suatu upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agrarian kearah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa.²⁹

Ben Cousins memberikan perbedaan antara *agrarian reform* dengan *land reform*. *Landreform* berkaitan dengan hak atas tanah dengan cirinya masing-masing, kekuatan dan distribusi, sedangkan reforma agrarian tidak terbatas pada konsep *landreform* tersebut, tetapi lebih luas mencakup isu-isu karakter kelas dari hubungan antara produksi dan distribusi di bidang pertanian dan perusahaan yang terkait, dan bagaimana semua hal itu terhubung ke struktur kelas yang lebih luas. Dengan kata lain, reforma agrarian berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik dan hubungan antara keduanya.³⁰

Reforma agrarian pada konteks ini harus mencakup:

1. instrument kebijakan agrarian yang karakter kualitatif dan seterusnya mengacu pada perubahan yang lebih kecil seperti subsidi, tariff pajak, dan sebagainya;

²⁹AP. Parlindungan dalam Muhammad Ilham Arisaputra. *Landreform di Indonesia*. Bahan Literatur Mahasiswa API dan STIKI Ujung Pandang. 1983. Hlm. 2.

³⁰*Ibid.*

2. perubahan struktural untuk mengubah struktur pertanian, seperti program kredit, investasi di bidang infrastruktur, penyuluhan dan sebagainya;
3. Reformasi kelembagaan yang mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat, seperti redistribusi tanah, perubahan penyewaan, kolektivisasi, dan sebagainya.³¹

Dengan demikian pada hakikatnya, konsep reforma agraria mencakup tiga konsep berikut.

1. Konsep *landreform*, yakni penataan kembali struktur penguasaan kepemilikan tanah yang lebih adil.
2. Konsep *access reform*, yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani dan perbankan (kredit usaha rakyat).
3. Konsep *policy* atau *regulation reform*, yakni berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat banyak.³²

³¹ Ben Cousins dalam Muhammad Ilham Arisaputra. *Agrarian Reform and The Two Economies: Transforming South Africa's Countryside, draft of chapter 9 in Ruth Hall and LaungisileNietsebeza, eds., The Land Question in South Africa: The Challenge of transformation and Redistribution , HSRC Press, Cape Town, South Africa. 2007. Dalam Bernard Limbong II, ibid., hlm.30.*

³²*Ibid.*

Tujuan Reforma Agraria :

- a. Mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan
- b. Menangani sengketa dan konflik agraria
- c. Menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah
- d. Menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan
- e. Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi
- f. Meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; dan
- g. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

E. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan bahwasanya lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional.³³ Tantangan yang dihadapi sektor pertanian adalah semakin tergerusnya lahan-lahan pertanian oleh aktivitas ekonomi manusia, terutama untuk permukiman, pembangunan infrastruktur (jalan,

³³Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

bendungan dan sebagainya), ataupun industry. Pembangunan yang terus dilaksanakan menyebabkan banyak lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi non pertanian. Alih fungsi lahan semakin massif terjadi di wilayah perkotaan. Harga lahan yang cukup tinggi menjadi salah satu faktor pemicu para petani untuk melepas kepemilikan lahannya ke investor untuk dialihfungsikan. Akibatnya keadaan ini menyebabkan kemampuan lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan makanan bagi penduduk semakin berkurang. Menyadari kondisi tersebut Pemerintah bersama-sama dengan DPR mengesahkan lahirnya Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Undang-Undang ini diharapkan dapat menahan laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat menopang ketahanan pangan nasional dan mewujudkan kedaulatan pangan nasional. Disamping itu, pemerintah akan memiliki lahan pertanian abadi dalam rangka penyediaan pangan karena di dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa lahan-lahan yang termasuk di dalam kategori lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) tidak dapat dialihfungsikan ke peruntukan lain.³⁴

F. Pengendalian Alih Fungsi Lahan

Menurut Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah menetapkan Pengertian mengenai

³⁴Direktorat Pangan dan Pertanian Kementerian perencanaan pembangunan nasional/Badan perencanaan pembangunan nasional. *Evaluasi implementasi kebijakan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B)*. 2015. Hal 1-2.

pengendalian alih fungsi lahan sawah adalah serangkaian kegiatan yang dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan lahan sawah menjadi bukan lahan sawah baik secara tetap ataupun sementara.³⁵ Alih Fungsi Lahan sawah adalah perubahan lahan sawah menjadi bukan lahan sawah baik secara tetap maupun sementara.³⁶ Sedangkan Alih fungsi atau konversi lahan pertanian adalah perubahan fungsi lahan pertanian. Perubahan ini meliputi perubahan lahan sawah ke lahan bukan sawah baik untuk peruntukan pertanian lain maupun perubahan ke nonpertanian. Kecenderungan alih fungsi lahan sangat sulit dihindari. Penyebab terjadinya alih fungsi lahan adalah meningkatnya jumlah penduduk dan taraf kehidupan, lokasi lahan pertanian yang strategis diminati untuk kegiatan nonpertanian, rasio pendapatan nonpertanian terhadap pendapatan total yang semakin kecil, fragmentasi lahan pertanian, degradasi lingkungan, kepentingan pembangunan wilayah yang seringkali mengorbankan sector pertanian, implementasi undang-undang yang lemah, status kepemilikan lahan yang belum jelas, serta luas kepemilikan lahan yang sempit. Selain itu juga dipengaruhi oleh jumlah rumah tangga non pertanian dan pengaruh jarak lokasi serta dekatnya lahan dari kawasan industri.³⁷

Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan struktur perekonomian, kebutuhan lahan untuk kegiatan nonpertanian

³⁵Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

³⁶*Ibid.*

³⁷*Op.cit.* Gatot Irianto.hlm. 47-52.

meningkat pula dari tahun ke tahun. Meskipun fluktuatif, luas lahan yang terkonversi cenderung meningkat.³⁸

Berbagai alasan faktor penyebab utama alih fungsi lahan baik karena *land rent*, aturan, kompetisi, kesejahteraan petani, luasan pengelolaan lahan, luas kepemilikan, dan status pengelolaan lahan adalah :³⁹

- Kompetisi penggunaan lahan sebagai dampak pertumbuhan ekonomi.
- Nilai tukar untuk pembangunan permukiman, pertokoan dan wilayah industri jauh lebih tinggi dibandingkan nilai tukar (*land rent*) untuk sawah.
- Terdesak oleh kebutuhan yang sangat penting (menyekolahkan anak), harta yang dimiliki hanya tanah (sawah) sehingga tidak ada pilihan lain, tanah harus dijual.

Selain faktor penyebab diatas, faktor-faktor lain yang menyebabkan tingginya laju alih fungsi lahan adalah :⁴⁰

1. Belum terjaminnya kepastian hak atas tanah petani (*land tenure*) sehingga posisi petani dalam mengakses sumber pembiayaan perbankan sangat lemah; hal ini menyebabkan petani enggan meningkatkan produktivitas lahan yang berujung kepada pendapatan rendah.

³⁸*Ibid.*

³⁹*Ibid.*

⁴⁰*Ibid.*

2. Terjadinya degradasi lahan pertanian akibat pengelolaan lahan yang tidak menerapkan kaidah teknis konservasi tanah dan air, mengakibatkan jumlah lahan kritis di Indonesia makin bertambah. Pada tahun 1992, luas lahan pertanian kritis di luar kawasan hutan mencapai 18 juta hektare, pada tahun 2005 meningkat menjadi 25 juta hektare.

3. Banyaknya lahan terlantar (*idle land*) yang terjadi karena masalah *land reform* cukup luas. Apabila masalah ini dapat dipecahkan, peluang untuk perluasan areal pertanian semakin terbuka lebar.

Sekaitan dengan pengendalian Alih fungsi Lahan untuk mencapai penataan ruang yang selaras, serasi, dan seimbang diperlukan pengendalian terhadap pemanfaatan melalui kegiatan pengawasan dan penertiban. Salah satu upaya penertiban pada pertanian basah atau produktif, yang fungsinya akan dialihkan menjadi lahan pertanian kering atau tidak produktif lagi dengan catatan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, dengan kata lain persetujuan alih fungsi tanah pertanian dapat diberikan apabila dalam Rencana Tata Ruang Wilayah diperuntukkan bagi pembangunan, meskipun harus menggunakan tanah pertanian, pertimbangannya adalah untuk kemajuan pembangunan daerah, dengan catatan tanag pertanian tersebut tidak menggunakan irigasi teknis. Apabila seorang Pemohon mengajukan

permohonan tanah beririgasi teknis maka ijin untuk melakukan pengeringan tidak akan dikabulkan.⁴¹

Sedangkan prosedur dari ijin pengeringan adalah tahapan-tahapan yang dilalui melalui mulai dari pengajuan permohonan ijin pengeringan sampai diberikannya ijin pengeringan kepada masyarakat atau pemohon, tahapan-tahapannya adalah sebagai berikut :⁴²

1. Pemohon mengajukan permohonan kepada Kantor Pertanahan melalui seksi bagian Penatagunaan tanah, dengan disertai pengisian blangko permohonan.
2. Setelah blangko permohonan diisi selanjutnya pemohon beserta petugas dari seksi penatagunaan tanah mensurvei lokasi yang dimohonkan untuk dikeringkan atau dialihkan fungsinya dari pertanian menjadi non pertanian, survey tersebut meliputi : tanah tersebut termasuk sawah atau bukan sawah, daerah disekitarnya sudah berdiri rumah atau bangunan lain atau belum, termasuk dalam pertanian atau bukan, letak kemiringan, daya resep air, dan sesuai dengan Tata Ruang Wilayah untuk dimohonkan menjadi tanag non pertanian.
3. Setelah dilakukan survey, petugas mencocokkannya dengan pemetaan yang terdapat pada computer dan data satelit, apabila daerah tersebut berada di zona atau wilayah yang termasuk

⁴¹ Mochamad Rizqi. *Tesis berjudul Problematika Ijin Pengeringan Dalam Jual Beli Tanah Pertanian di Kota Semarang*. Universitas Diponegoro Semarang. 2009. Hal.73-74.

⁴²*Ibid*. Hal 75-80.

lahan produktif atau daerah lain yang basah, maka permohonan ditolak, penolakan dapat dilakukan dengan dua hal yaitu : a) Penolakan pada saat diketahui bahwa itu sudah termasuk lahan basah atau daerah pertanian produktif, b) Penolakan pada saat sidang lokasi yang dihadiri oleh instansi-instansi terkait yang termasuk dalam panitia ijin pengeringan atau panitia ijin pengeringan atau panitia ijin alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian.

4. Apabila pemohon diterima maka Pemohon dapat memperoleh ijin alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian.

Alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian akibat kebutuhan tanah yang semakin pesat menuntut upaya penataan zona sawah irigasi. Penataan ini dimaksudkan agar tidak terjadi alih fungsi terhadap tanah pertanian yang berproduksi tinggi dibidang hasil tanaman pangan terutama padi.

5. Kesesuaian Peta Kesepakatan atau Peta sawah irigasi teknis.

Pada kenyataannya seharusnya pemberian ijin perubahan tanah pertanian harus dilengkapi dengan IMB jadi tidak akan terjadi salah pendapat antara data fisik yang ada dilapangan dengan satelit GPS yang ada dikantor Pertanahan ataupun data otentik lain yang menyebutkan bahwa tanah tersebut dapat dikeringkan atau tidak, adanya keharusan memperoleh IMB bagi setiap pemilik atau pembangunan bangunan seharusnya dijadikan alat

mengendalikan alih fungsi tanah pertanian yang merupakan suatu bentuk campur tangan pemerintah untuk membatasi, melindungi, mengawasi, dan mengatur dampak yang tidak diinginkan.

G. Landasan Teori

1. Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum merupakan salah satu teori yang sangat penting untuk dikaji, karena fokus kajian teori ini pada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang disasarkan pada teori ini, yaitu masyarakat yang berada pada posisi lemah, baik secara ekonomis maupun dari aspek yuridis.

Istilah teori perlindungan hukum berasal dari bahasa Inggris, yaitu *legal protection theory*, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan *theorie van de wettelijke bescherming*, dan dalam bahasa Jerman disebut dengan *theorie der rechtliche schutz*.

Definisi teori perlindungan hukum. Teori perlindungan hukum menurut Salim dan Nurbani adalah:

“Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan, subjek hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjek”.⁴³

⁴³Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta:Rajawali Press, 2006. Hal. 263.

Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi teori perlindungan hukum, meliputi:

1. adanya wujud atau bentuk perlindungan atau perlindungan;
2. subjek hukum; dan
3. objek perlindungan hukum.

Dalam setiap perundang-undangan, yang menjadi wujud atau bentuk atau tujuan perlindungan yang diberikan kepada subjek dan objek perlindungannya berbeda antara satu dengan yang lainnya.

Secara teoritis, bentuk perlindungan hukum dibagi menjadi dua bentuk, yaitu:

1. perlindungan yang bersifat preventif; dan
2. perlindungan refresif.⁴⁴

Perlindungan hukum yang preventif merupakan perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan. Perlindungan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atas pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintahan mendapat bentuk yang definitive. Sehingga, perlindungan hukum ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dan sangat besar artinya bagi tindak pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak. Dan dengan adanya perlindungan hukum yang preventif ini mendorong pemerintah untuk berhati-hati dalam mengambil

⁴⁴Philipus M. Hadjon. Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia. Surabaya; PT Bina Ilmu, 1987. Hal. 2.

keputusan yang berkaitan dengan asas *freies ermessen*, dan rakyat dapat mengajukan keberatan atau dimintai pendapatnya mengenai rencana keputusan tersebut.

Perlindungan hukum yang represif berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa. Indonesia dewasa ini terdapat berbagai badan yang secara parsial menangani perlindungan hukum bagi rakyat, yang dikelompokkan menjadi dua badan, yaitu:

1. Pengadilan dalam lingkup Peradilan Umum; dan
2. Instansi Pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi.

Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat melalui instansi pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi adalah permintaan banding terhadap suatu tindak pemerintah oleh pihak yang merasa dirugikan oleh tindakan tersebut. Instansi pemerintah yang berwenang untuk mengubah bahkan dapat membatalkan tindakan pemerintah tersebut.

Pada dasarnya, teori perlindungan hukum merupakan teori yang berkaitan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Roscou Pound mengemukakan hukum merupakan alat rekayasa sosial (*law as tool of social engineering*). Kepentingan manusia, adalah suatu tuntutan manusia yang dilindungi hukum menjadi tiga macam, yang meliputi:

1. *public interest* (kepentingan umum);
2. *sosial interest* (kepentingan masyarakat); dan

3. *privat interest* (kepentingan pribadi).⁴⁵

Kepentingan umum (*public interest*) yang utama, meliputi:

1. kepentingan dari negara sebagai badan hukum dalam mempertahankan kepribadian dan substansinya; dan
2. kepentingan-kepentingan dari negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat.

Kepentingan individual (*private interest*), meliputi :

Kepentingan pribadi (*privat intereset*), yang perlu mendapat perlindungan terhadap:

- a) integritas (keutuhan) fisik;
- b) kemerdekaan kehendak;
- c) reputasi (nama baik);
- d) terjaminnya rahasia-rahasia pribadi;
- e) kemerdekaan untuk menjalankan agama yang dianutnya; dan
- f) kemerdekaan mengemukakan pendapat

2. Teori Keadilan Hans Kelsen

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan

⁴⁵Lili Rasyidi. *Filsafat Hukum*. Bandung: Remadja Karya, 1988. hlm. 228-231

adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.⁴⁶

Pandangan Hans Kelsen ini pandangan yang bersifat positifisme, nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

Lebih lanjut Hans Kelsen mengemukakan keadilan sebagai pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Walaupun suatu tatanan yang adil yang beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi seperti kebutuhan sandang, pangan dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal ini dapat dijawab dengan menggunakan pengetahuan rasional yang merupakan sebuah pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor-faktor emosional dan oleh sebab itu bersifat subjektif.

Sebagai aliran positivism Hans Kelsen mengakui juga bahwa keadilan mutlak berasal dari alam, yakni lahir dari hakikat suatu benda atau

⁴⁶ Hans Kelsen. *General Theory of law and state*. 2011. Diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien. Bandung Nusa Media. Hlm. 7

hakikat manusia dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tersebut diesensikan sebagai doktrin yang disebut hukum alam. Doktrin hukum alam beranggapan bahwa ada suatu keteraturan hubungan-hubungan manusia yang berbeda dari hukum positif, yang lebih tinggi dan sepenuhnya sah dan adil, karena berasal dari alam dari penalaran manusia atau kehendak tuhan.⁴⁷

Pemikiran tentang konsep keadilan Hans Kelsen yang menganut aliran positifisme, mengakui juga kebenaran dari hukum alam. Sehingga pemikirannya terhadap konsep keadilan menimbulkan dualisme antara hukum positif dan hukum alam.

Dua hal lagi konsep keadilan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen : *Pertama* tentang keadilan dan Peraturan Daerahmaian. Keadilan yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan diirasionalkan melalui pengetahuan yang dapat berwujud suatu kepentingan-kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tatanan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu Peraturan Daerahmaian bagi semua kepentingan.

Kedua, konsep keadilan dan legalitas. Untuk menegakkan diatas dasar suatu yang kokoh dari suatu tatanan sosial tertentu, menurut Hans

⁴⁷*Ibid.* Hlm. 14

Kelsen pengertian “Keadilan” bermaknakan legalitas. Suatu peraturan umum adalah “adil” jika ia benar-benar diterapkan, sementara itu suatu peraturan umum adalah “tidak adil” jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa. Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkandalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (law umbrella) bagi peraturan – peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut. ⁴⁸

3. Teori Efektifitas Hukum

Efektifitas adalah suatu kosa kata dalam Bahasa Indonesia yang berasal dari Bahasa Inggris yaitu “*effective*” yang berasal ditaati, mengesahkan, mujarab dan mujur. Dari sederetan arti di atas, maka yang paling tepat adalah berhasil ditaati. Efektifitas menurut Amin Tunggal Widjaya adalah hasil membuat keputusan yang mengarahkan melakukan sesuatu dengan benar, yang membantu memenuhi misi suatu perusahaan atau pencapaian tujuan.⁴⁹ Sedangkan menurut Permata Weshha efektifitas adalah keadaan atau kemampuan berhasilnya suatu kerja yang dilakukan oleh manusia untuk memberi guna yang diharapkan. Untuk dapat melihat efektifitas kerja pada umumnya dipakai empat macam pertimbangan yaitu:

⁴⁸*Ibid.* Hlm. 16.

⁴⁹Widjaya. Amin Tunggal. 1993. *Manajemen suatu pengantar cetakan pertama*. Rineka Cipta Jaya. Jakarta. Hlm. 32

Pertimbangan ekonomi, fisiologi, psikologi dan pertimbangan sosial. Efektifitas juga dikatakan merupakan suatu keadaan yang menunjukkan keberhasilan kerja yang telah ditetapkan. Sarwoto mengistilahkan efektifitas dengan “berhasil guna” yaitu pelayanan yang baik corak dan mutunya benar-benar sesuai kebutuhan dalam pencapaian tujuan suatu organisasi.⁵⁰

Menurut Cambel J.P, Pengukuran efektifitas secara umum dan yang paling menonjol adalah:

1. Keberhasilan program
2. Keberhasilan sasaran
3. Kepuasan terhadap program
4. Tingkat input dan output
5. Pencapaian tujuan menyeluruh

Sehingga efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dari beberapa uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas merupakan kemampuan untuk melaksanakan aktifitas-aktifitas suatu Lembaga secara fisik dan non fisik untuk mencapai tujuan serta meraih keberhasilan maksimal.

Efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

⁵⁰Sarwoto. 1990. *Dasar-dasar organisasi dan Manajemen, ghala Indonesia. Jakarta. Hlm. 126.*

1. Faktor Hukumnya itu sendiri (Undang-Undang)
2. Faktor Penegak Hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas sangat berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum, dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesionalo dan mempunyai mental yang baik. Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal-hal berikut:

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada
2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas-petugas sehingga memberikan batas-batas tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasana bagi aparat pelaksana didalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan denga sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasiltas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi

bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya.

Ada beberapa elemen pengukur efektifitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik
 2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa
 3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik petugas atau aparat berwibawa serta fasilitasnya yang memadai
- Teori efektifitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto sangat relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparatur penegak hukum (Hakim, Jaksa, Polisi dan penasihat Hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

Memberikan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif kalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya

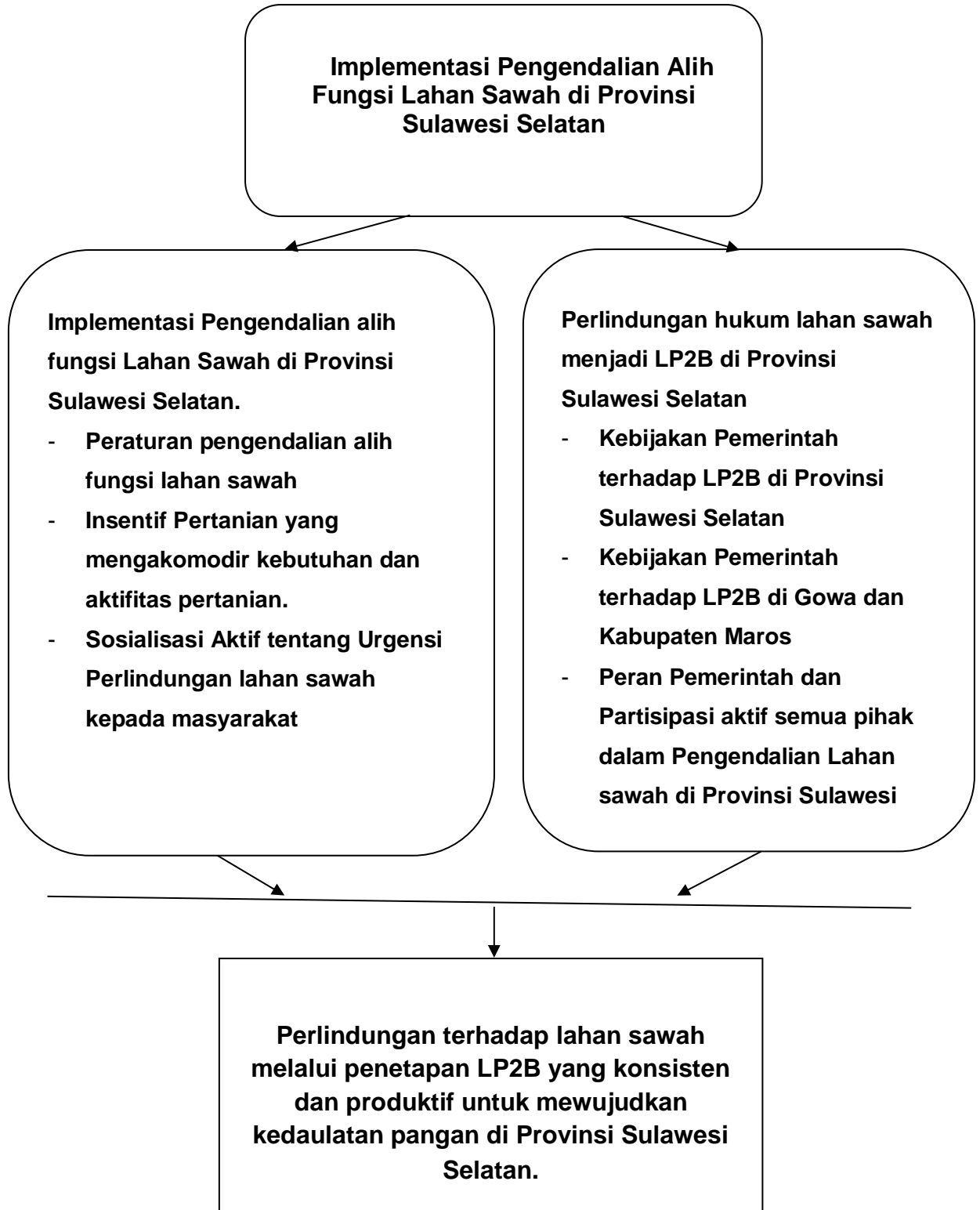
suatu peraturan perundang-perundangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

H. Kerangka Pikir

Permasalahan terhadap sawah yang produktif saat ini adalah semakin tingginya alih fungsi lahan menjadi non sawah yang kemudian lahan sawah akan semakin berkurang akibat kebutuhan properti yang semakin meningkat, salah satu yang paling krusial selain kebutuhan properti adalah kebutuhan pangan pokok yang secara otomatis akan semakin menurun akibat berkurangnya lahan produktif yang dapat ditanami oleh petani dan mengancam ketahanan pangan di Indonesia. Adapun yang menjadi kendalanya adalah terbatasnya ketersediaan lahan sawah produktif, kemudian pemberian insentif petani dan perlindungan serta penerapan hukum berbentuk peraturan terhadap alih fungsi lahan adalah hal yang sangat krusial. Adapun yang menjadi variabel pertama dalam tesis ini adalah bagaimanakah implementasi Pengendalian Lahan Sawah di Provinsi Sulawesi Selatan serta variabel kedua bagaimana Perlindungan hukum lahan sawah menjadi LP2B terhadap alih fungsi lahan di Provinsi Sulawesi Selatan.

Untuk menganalisis sekaitan dengan Implementasi pengendalian alih fungsi lahan sawah di Provinsi Sulawesi Selatan dengan variabel yang diuraikan di atas maka akan digambarkan keterkaitannya dalam bagan kerangka pikir berikut ini.

Bagan Kerangka Pikir



I. Definisi Operasional

1. *Tanah pertanian* adalah usaha bidang pertanian dalam arti mencakup persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang, penggembalaan dan semua jenis penggunaan lain yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian.
2. *Kedaulatan Pangan* adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.
3. *Perlindungan hukum* adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum ke dalam bentuk perangkat baik yang bersifat preventif maupun bersifat represif, baik yang lisan maupun yang tertulis.
4. *LP2B* adalah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
5. *CLP2B* adalah Cadangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
6. *Alih fungsi lahan pertanian* adalah perubahan fungsi lahan.
7. *Implementasi* adalah pelaksanaan atau penerapan suatu tindakan atau pelaksanaan rencana yang telah disusun secara cermat dan rinci.

8. *Pengendalian* adalah pengawasan atas kemajuan (tugas) dengan membandingkan hasil dan sasaran secara teratur serta menyesuaikan usaha (kegiatan) dengan hasil pengawasan.
9. *Lahan sawah* adalah Tanah yang digarap dan diairi untuk tempat menanam padi.
10. *Konsistensi* adalah ketetapan dalam bertindak.
11. *Produktif* adalah mampu menghasilkan secara terus menerus dan teratur.