

SKRIPSI

**PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DALAM RANGKA
PENCEGAHAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI
KABUPATEN TAKALAR**

***IMPLEMENTATION OF AGRARIAN REFORM IN ORDER
TO PREVENT CONVERSION OF AGRICULTURAL LAND IN
TAKALAR REGENCY***

Dususun dan diajukan oleh:

SRI RAHAYU

B11116076



**PROGRAM STUDI SARJANA ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DALAM RANGKA PENCEGAHAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN TAKALAR

Oleh:

SRI RAHAYU

B11116076

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjanan pada
Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Sarjana Ilmu Hukum

PEMINATAN HUKUM AGRARIA
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023

PENGESAHAN SKRIPSI

**PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DALAM RANGKAPENCEGAHAN
ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN TAKALAR**

Disusun dan diajukan oleh:

SRI RAHAYU

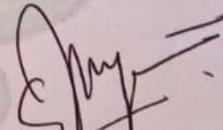
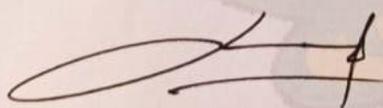
B11116076

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Internasional Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Hari Selasa, 18 Juli 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

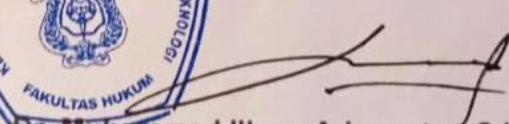


Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.kn.
NIP. 198408182010121005

A. Suci Wahyuni, S.H., M.kn.
NIP. 198312132019032008



Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.kn.
NIP. 19840818 201012 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : SRI RAHAYU

NIM : B11116076

Peminatan : Hukum Agraria

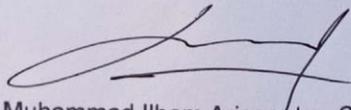
Departemen : Hukum Keperdataan

Judul : Pelaksanaan Reforma Agraria dalam Rangka Pencegahan Alih Fungsi
Lahan Pertanian di Kabupaten Takalar

Talah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

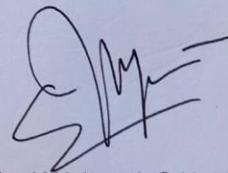
Makassar, 12 Juli 2023

Pembimbing Utama



Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.kn.
NIP. 198408182010121005

Pembimbing Pendamping



A. Suci Wahyuni, S.H., M.kn.
NIP. 198312132019032008



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan

Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: SRI RAHAYU
N I M	: B11116076
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Keperdataan
Judul Skripsi	: Pelaksanaan ketentuan reforma agraria dalam rangka pencegahan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Takalar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2023



PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Sri Rahayu

NIM : B11116076

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi yang berjudul **“PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DALAM RANGKA PENCEGAHAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN TAKALAR”** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta lain. Apabila dikemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya gunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 12 Juli 2023

Yang membuat pernyataan,



(Sri Rahayu)

ABSTRAK

SRI RAHAYU (B11116076) dengan Judul “**PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DALAM RANGKA PENCEGAHAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI KABUPATEN TAKALAR**”. Dibimbing oleh **Muhammad Ilham Arisaputra** sebagai Pembimbing I dan **Andi Suci Wahyuni** sebagai Pembimbing II .

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menguraikan implementasi Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dalam upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian dan untuk menganalisis peran pemerintah dalam rangka pencegahan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Takalar.

Metode penelitian yang digunakan, yaitu tipe penelitian empiris. Berlokasi di Kecamatan Galesong Kabupaten Takalar. Teknik pengumpulan data primer diperoleh melalui teknik penelitian lapangan yang diperoleh dengan wawancara dan data sekunder diperoleh dengan studi kepustakaan, yang kemudian dianalisis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria di Kabupaten Takalar tergolong Implementatif namun belum maksimal. Hal ini dikarenakan upaya-upaya yang dilakukan pemerintah belum bisa menekan secara keseluruhan jumlah alih fungsi lahan. Sedangkan pengawasan oleh pemerintah daerah berupa aturan, sosialisasi dan perizinan dapat dikatakan belum memberikan pengaruh yang signifikan dalam mencegah alih fungsi lahan.

Kata Kunci: Alih Fungsi Lahan; Kemandirian Pangan; Reforma Agraria

ABSTRACT

SRI RAHAYU (B11116076) with title **"IMPLEMENTATION OF AGRARIAN REFORM IN ORDER TO PREVENT CONVERSION OF AGRICULTURAL LAND IN TAKALAR REGENCY"**. Guided by **Muhammad Ilham Arisaputra** as Lead Guide and **Andi Suci Wahyuni**

This study aims to analyze and elaborate the implementation Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria in efforts to prevent agricultural land conversion and to analyze the role of government in order to prevent conversion of agricultural land in Takalar Regency.

The research method used, namely the type of empirical research. Located in Galesong District, Takalar Regency. Primary data collection techniques are obtained through field research techniques obtained by interviews and secondary data are obtained by literature study, which is then analyzed.

The results showed that the implementation Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria in Takalar Regency is classified as Implementative but not yet optimal. This is because the efforts made by the government have not been able to suppress the overall amount of land use change. While supervision by local governments in the form of rules, Socialization and licensing can be said to have not had an effect which is significant in preventing land use change.

Keywords: Agrarian reform; Food Independence; Land Use Conversion

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Alhamdulillahirabbil 'alamin, puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah Subhanahu Wa Ta'ala, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah- Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini yang berjudul "Pelaksanaan Ketentuan Reformasi Agraria Dalam Rangka Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian Di Kabupaten Takalar", tidak lupa pula saya haturkan Shalawat dan salam senantiasa kepada Baginda Rasulullah, Nabi Muhammad Shallallahu alaihi wa sallam beserta para keluarga, kerabat dan sahabatnya. Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Skripsi ini tidak terlepas dari dukungan, arahan serta bantuan dari beberapa pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini, pertama-tama penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada para pihak yang telah mendampingi dan membimbing penulis dalam proses penyusunan skripsi ini yakni:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para wakil Rektor yaitu Prof. drg. Muhammad Ruslin, M.Kes., Ph.D., Sp.BM, selaku Wakil Rektor I, Prof Subehan, S.Si., M.Pharm. Sc., Ph.D., Apt selaku Wakil Rektor II, Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Wakil Rektor III, Prof. Dr. Eng.Ir. Adi Maulana, ST, M.Phil selaku Wakil Rektor IV;

2. Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta jajaran, Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan yaitu Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M selaku Wakil Dekan I, Prof Iin Karita Sakharina, S.H., M.A., selaku Wakil Dekan II, dan Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III terima kasih banyak atas perhatian serta kemudahan yang telah diberikan selama ini.
3. Kedua orang tua dan saudara penulis, Bapak Indar, Ibunda Rapisa, dan Resky sebagai adik satu-satunya yang tanpa henti-hentinya memberikan semangat dan dukungan yang luar biasa kepada penulis. Serta doa dan kasih sayang dalam segala situasi dan kondisi yang telah diberikan hingga penulis bisa bertahan sampai pada posisi ini.
4. Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn Selaku Pembimbing Utama dan Ibu A. Suci Wahyuni, S.H., M.Kn Selaku Pembimbing Pendamping yang telah mengarahkan, membimbing serta memberi masukan dan saran-saran yang sangat membantu penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
5. Dr. Muhammad Aswan, S.H., M.Kn dan Ismail Alrip, S.H., M.Kn. selaku Tim Penguji yang telah memberikan saran dan masukan kepada penulis.
6. Dr. Aulia Rifai, S.H., M.H selaku Ketua Departemen Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan banyak dukungan serta batuan kepada penulis.
7. Awaluddin, SKM., M.Kes selaku supervisor KKN Gel. 103 yang telah

memberikan bimbingan dan perhatian selama penulis menjalani masa KKN.

8. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, terima kasih atas ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selama ini. Para Civitas Akademik, dan perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan segala arahan, nasehat serta membantu Penulis selama menjalani aktivitas di kampus.
9. Instansi yang telah membantu penulis untuk mendapatkan data penelitian yaitu Kepala Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Takalar , Kepala Dinas Badan Pertanahan Kabupaten Takalar, Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Takalar, Kepala Dinas Badan Pusat Statistik Kabupaten Takalar.
10. Teman terdekat penulis Mariswani, S.H, Suryanni, Nur Inna, Sitti Fatimah, Ade Irma Suryaningsih. S.Pd, "FMMJ" serta Sri Hardianti, S.H, Nur Wahida, S.H, Mutmainnah Israil, S.H, Asmawati Nur Salam, S.Pet, Nur Asia Jamila, S.H serta Safitri Dewi Yanti, S.H yang selalu memberikan dukungan dari awal sampai akhir.
11. Para pengurus Lembaga Dakwah Asy-syariah MPM FH-UH Departemen Kemuslimahan, "DIKTUM 2016" serta teman seperjuangan peminatan Hukum Keperdataan bidang Hukum Agraria "Juragan Tanah".
12. Terima kasih kepada seluruh keluarga besar penulis yang namanya tidak bisa penulis tuliskan satu persatu yang telah memberikan

banyak dukungan, semangat, doa dan bantuan baik berupa tenaga maupun materi yang telah diberikan kepada penulis selama ini.

13. Terakhir untuk Sri Rahayu terima kasih untuk jiwa dan raga ini telah menepikan ego dan tidak memilih menyerah untuk semuanya. Kamu selalu berharga, penulis akan mengusahakan setelah ini semua akan menjadi lebih baik karena nikmat Tuhan tidak ada habisnya dan dilarang keras jiwa pemenang untuk berputus asa.

Akhir kata, penulis ucapkan doa semoga Allah Subhanahu wa ta'ala senantiasa melimpahkan Ridha dan Berkah-Nya untuk kita semua dan semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 12 Juli 2023

Penulis

Sri Rahayu

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPU UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
ABSTAK.....	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Kegunaan Penelitian.....	6
E. Keaslian Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	9
A. Tinjauan Tentang Tanah.....	9
1. Pengertian Tanah	9
2. Jenis-Jenis Tanah.....	12
3. Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah.....	13
B. Lahan Pertanian	17
1. Pengertian Lahan Pertanian	17
2. Lahan Pertanian Berkelanjutan	18
3. Kemandirian, Ketahanan dan Kedaulatan Pangan.....	20
C. Alih Fungsi Lahan	25
1. Pengertian Alih Fungsi Lahan.....	25
2. Faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan.....	27
D. Reforma Agraria.....	28

1. Pengertian Reforma Agraria	28
2. Prinsip-Prinsip Reforma Agraria	32
3. Gugus Tugas Reforma Agraria.....	34
BAB III METODE PENELITIAN	37
A. Tipe Penelitian	37
B. Lokasi Penelitian	37
C. Populasi dan Sampel	37
D. Jenis Pengumpulan Data.....	38
E. Teknik Pengumpulan Data.....	39
F. Analisis Data	40
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	41
A. Implementasi Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dalam rangka pencegahan alih fungsi Lahan pertanian di Kabupaten Takalar.....	41
B. Peran pemerintah dalam rangka pencegahan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Takalar dalam kaitannya dengan perwujudan kemandirian pangan.....	50
BAB V PENUTUP	64
A. Kesimpulan.....	64
B. Saran.....	64
DAFTAR PUSTAKA.....	66

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Luas Alih Fungsi Lahan	50

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1. Peta Rencana Struktur Ruang.....	42
Gambar 2. Produksi Beras Kabupaten Takalar, 2019-2021	58
Gambar 3. Komsumsi Beras Kabupaten Takalar 2019-2021	59

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan sebuah negara agraris yang memiliki lahan pertanian produktif. Indonesia terkenal sebagai negara agraris karena mayoritas penduduk Indonesia bekerja di bidang pertanian. Wilayah Indonesia memiliki lahan pertanian yang luas sehingga banyak yang masyarakatnya hidup dan juga bekerja untuk bercocok tanam. Lahan merupakan salah satu kekayaan alam masyarakat Indonesia yang dikuasai negara karena hal tersebut menyangkut kepentingan hidup banyak orang. Hal tersebut tertera pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Tanah adalah kebutuhan kebutuhan yang sangat dasar bagi manusia. Mulai lahir hingga meninggal, manusia memerlukan tanah sebagai sumber kehidupan untuk memiliki rumah. Dalam sejarah peradaban manusia, tanah adalah faktor terpenting yang menentukan output dari setiap tahapan peradaban. Tanah bukan hanya memiliki nilai ekonomi yang besar, namun juga nilai sosial, budaya, filosofis serta ekologis. Tidak heran apabila tanah menjadi harta karun istimewa yang terus menerus menimbulkan berbagai masalah sosial yang rumit serta kompleks. Tanah merupakan kebutuhan yang paling mendasar bagi kehidupan manusia. Manusia hidup dan beraktifitas di atas tanah, sehingga setiap waktu manusia selalu bersentuhan dengan tanah. Dapat disimpulkan bahwa hampir semua kegiatan manusia baik secara langsung maupun tidak langsung membutuhkan tanah. Sampai mati, manusia masih

mempunyai tanah sebagai tempat mengubur diri.¹

Alih fungsi lahan dapat menyulitkan pemerintah baik pusat maupun daerah untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, sebab sektor pangan adalah kebutuhan dasar yang mutlak harus dipenuhi oleh setiap masyarakat. Namun akibat alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian, sehingga negara harus memiliki kebijakan untuk melindungi lahan pertanian. Hal ini bertujuan untuk menjaga ketersediaan lahan pertanian pangan agar hak atas pangan rakyat Indonesia dapat terpenuhi dengan baik.²

Beriringan dengan jumlah penduduk setiap hari yang semakin meningkat dan perkembangan kemajuan struktur perekonomian, permintaan lahan yang diperuntukan sebagai kegiatan non pertanian pada dasarnya cenderung terus mengalami peningkatan yang signifikan. Kecenderungan tersebut menjadi penyebab alih fungsi lahan pertanian menjadi sulit terhindarkan. Terdapat beberapa kasus yang menunjukkan bahwa apabila suatu lokasi telah terjadi alih fungsi lahan, maka tidak menutup kemungkinan dalam kurung waktu tidak cukup lama lahan disekitarnya juga dapat beralih fungsi yakni secara progresif. Alih fungsi lahan pertanian adalah fenomena dimana diantaranya telah terdapat di Sulawesi Selatan tepatnya di Kabupaten Takalar. Peran pemerintah dalam hal ini sangatlah diperlukan guna menghambat pengalihan fungsi lahan pertanian.

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria menjadi salah satu bukti keseriusan pemerintah dalam hal menjalankan reforma agraria. Melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001

¹ Muhammad Ilham Arisaputra, "Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria di Indonesia", Yuridika, Vol. 28, Nomor 2 Mei-Agustus 2013, hlm.188-189

² Ayu, Isdiyana Kusuma, Benny Krestian Heriawanto. "Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia." JU-ke (Jurnal Ketahanan Pangan) Vol 2, Nomor 2 2018 hlm. 122-130.

tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (selanjutnya disebut TAP MPR IX-MPR-2001) merupakan bentuk pemerintah untuk mempertegas keseriusannya untuk menjalankan reforma agraria dan berujung pada terbitnya Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (selanjutnya disebut Perpres Reforma Agraria)³ dan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Rencana tata Ruang Wilayah Kabupaten Takalar yang terkait alih fungsi lahan.

Secara epistemologis, kata agraria merupakan bahasa latin *ager* yang berarti sebidang tanah (*acre* dalam bahasa inggris). Dalam bahasa latin *agrarius* artinya; yang memiliki hubungannya dengan tanah; pembagian atas tanah terutama pada tanah umum yang bersifat rural. Sedangkan reforma memiliki arti berupa perombakan, mengubah dan membentuk/menyusun kembali suatu hal menuju sebuah perbaikan. Hakekatnya reforma agraria bermakna pembaharuan atau penataan kembali struktur kepemilikan, penguasaan penggunaan wilayah/tanah, untuk keuntungan kecil dan tenaga kerja petani tanpa tanah. Ide serta kapabilitas reforma agraria ini sesungguhnya sudah ada sejak lama dan ribuan tahun. Sejarah mencatat bahwa Yunani Kuno adalah sebuah negara pertama yang mempraktekkan praktik ini, pada tahun 594 MS. Tentu saja, sepanjang sejarah yang panjang ini, reforma agraria telah melalui banyak tahapan perkembangan, baik secara konsep maupun model dan program, mengikuti perubahan zaman dan kondisi.⁴

³ Amaliyah, Amaliyah, et.all. "Reforma Agraria dan Penanganan Sengketa Tanah." *HERMENEUTIKA: Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Vol. 5, Nomor 1 Februari 2021, hlm. 34.

⁴ Gunawan Wiradi, 2009, *Seluk Beluk Masalah Agrarian: Reforma Agrarian dan Penelitian Agrarian*, Stpn Press, Yogyakarta, hlm. 94.

Reforma agraria diharapkan dapat membawa peningkatan keamanan pangan, reforma agraria juga merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, yang dapat menjadi pondasi kebijakan ekonomi nasional melalui upaya pemerataan, penciptaan lapangan kerja di pedesaan, pengurangan kesenjangan, serta penanggulangan kemiskinan.

Alih fungsi lahan diantaranya terjadi di Kabupaten Takalar di mana wilayah Takalar meliputi 9 (sembilan) yaitu: Kecamatan Mappakasunggu, Kecamatan Polombangkeng Selatan, Kecamatan Manggarabombang, Kecamatan Polombangkeng Utara, Kecamatan Galesong Selatan, Kecamatan Sanrobone, Kecamatan Galesong Utara, Kecamatan Galesong, Kecamatan Pattalassang. Salah satu daerah di Kabupaten Takalar yang secara terus mengalami pengurangan lahan pertanian yakni Kecamatan Galesong, di mana Luas wilayahnya 25,93 kilometer persegi yang terdiri dari 14 desa. Kepadatan penduduk di Kecamatan Galesong sangat tinggi akibat pembangunan permukiman untuk urbanisasi.⁵

Kabupaten Takalar merupakan salah satu daerah penyangga Kota Makassar, dimana Kota Makassar merupakan ibu kota dan pusat perekonomian Sulawesi Selatan di Kawasan Timur Indonesia. Kawasan Penyangga Kabupaten Takalar dapat menguntungkan secara ekonomi jika Kabupaten Takalar dapat secara akurat memprediksi kejenuhan perkembangan kegiatan industri di Kota Makassar, termasuk penyediaan lahan alternatif untuk pengembangan kawasan industri yang representatif, menguntungkan dan strategis.⁶

Peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) sangatlah penting untuk melindungi lahan pertanian produktif supaya tidak terus menerus

⁵ http://www.wikiwand.com/id/Galesong_Takalar, diakses pada tanggal 16 Juni 2023, pukul 05.11 WITA.

⁶ https://sulselprov.go.id/pages/des_kab/18, diakses pada tanggal 31 Mei 2023, pukul 20.26 WITA.

terjadi alih fungsi lahan. Berdasarkan uraian di atas, penulis bermaksud untuk mengkaji lebih lanjut terkait alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Takalar terkhususnya di Kecamatan Galesong. Adapun judul penelitian yang akan dilakukan yakni: **“Pelaksanaan Ketentuan Reforma Agraria dalam Rangka Pencegahan Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Takalar”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dalam rangka pencegahan alih fungsi Lahan pertanian di Kabupaten Takalar?
2. Bagaimanakah peran pemerintah dalam rangka pencegahan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Takalar dalam kaitannya dengan perwujudan kemandirian pangan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk menganalisis dan menguraikan implementasi Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dalam rangka pencegahan alih fungsi Lahan pertanian di Kabupaten Takalar
2. Untuk menganalisis dan menguraikan peran pemerintah dalam rangka pencegahan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Takalar dalam kaitannya dengan perwujudan kemandirian pangan?

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dalam penelitian ini, sebagai berikut;

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan pengetahuan ilmu hukum dibidang hukum agraria khususnya mengenai alih fungsi lahan pertanian, serta menambah wawasan bagi penulis.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan akan menjadi bahan bacaan dan menjadi referensi bagi penulis artikel ilmiah yang sesuai dengan judul tersebut, dapat memberikan informasi dan masukan bagi para pemangku kebijakan, pemerintah dan pihak instansi terkait dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan masalah alih fungsi lahan pertanian produktif dan menambah pengetahuan dan wawasan bagi penulis mengenai implementasi reforma agraria dalam rangka pencegahan alih fungsi lahan khususnya di kabupaten Takalar.

E. Keaslian Penelitian

Dari hasil penelusuran penulis berdasarkan hasil riset peneliti sebelumnya pada karya ilmiah yang telah dipublikasikan oleh para peneliti yang mempunyai kesamaan pada objek penelitian yang akan dikerjakan oleh penulis, antara lain:

1. Skripsi atas nama Sucirawati dengan judul "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Dan Pengaruhnya Terhadap Ketersediaan Pangan Pokok (Beras) (Studi Kasus Kecamatan Sinjai Utara,

Kabupaten Sinjai, Provinsi Sulawesi Selatan)” dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2020, dengan rumusan masalah:

- 1) Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi rumah tangga petani mengalihfungsikan lahannya dari sawah menjadi perumahan?
- 2) Bagaimana pengaruh setelah adanya alih fungsi lahan terhadap ketersediaan pangan pokok (beras) di tingkat rumah tangga?

Skripsi tersebut berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis karena lokasi penelitian dan fokus penelitiannya berbeda. Skripsi tersebut berfokus pada faktor-faktor penyebab rumah tangga petani mengalami alih fungsi lahan dari sawah menjadi perumahan serta dampak setelah adanya alih fungsih lahan terhadap ketersediaan pangan pokok (beras) di tingkat rumah tangga.

2. Skripsi atas nama Nurliah dengan judul “Implementasi Peraturan daerah No 6 tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kcamatan Takalar (Studi Tentang Alih Fungsi Lahan Pertanian Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Takalar)”. Universitas Negeri Makassar 2015, dengan rumusan masalah:

- 1) Bagaimana peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dalam melindungi lahan pertanian produktif agar tidak beralih fungsi di Kabupaten Takalar?
- 2) Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam implementasi Peraturan Daerah No 6 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah terkait tentang alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Takalar?
- 3) Bagaimana upaya pemerintah dalam mengoptimalkan

Peraturan Daerah No 6 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah terkait tentang alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Takalar?

Penelitian ini berfokus mengkaji tentang peran pemerintah daerah dalam melindungi lahan pertanian produktif agar tidak beralih fungsi, sedangkan penulis melakukan penelitian terkait ketentuan reforma agraria dalam rangka pencegahan alih fungsi lahan.

3. Skripsi atas nama Musfira Yuniar dengan judul “Analisis Pemanfaatan Tanah untuk Pembangunan Perumahan pada Kawasan Persawahan di Kecamatan Moncongloe Kabupaten Maros ditinjau dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman” dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2021, adapun rumusan masalah antara lain:

- 1) Bagaimana status tanah perumahan yang diberikan kepada masyarakat atau user?
- 2) Bagaimana implikasi alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan di Kecamatan Moncongloe terhadap ketahanan pangan di Kabupaten Maros?

Skripsi yang di tulis tersebut berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, perbedaan terletak pada kajian rumusan masalah, skripsi ini terkait status tanah pemukiman yang diperuntukkan bagi masyarakat atau pengguna dimana berstatus sertifikat Hak Milik dan sertifikat Hak Guna Bangunan dan implikasinya terhadap alih fungsi lahan terhadap ketahanan pangan Kabupaten Maros.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah

1. Pengertian Tanah

Sebutan tanah dalam bahasa Indonesia dapat dipakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perlu diberikan batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam pengertian hukum, tanah telah diberi batasan resmi. Tanah adalah permukaan bumi sebagaimana dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) bahwa:⁷

- 1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- 2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Penetapan batas tanah tertuang pada Pasal 19B Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 berbunyi:⁸

- 1) Penetapan batas dilakukan oleh petugas ukur berdasarkan Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pemilik yang Berbatasan.
- 2) Penetapan batas dilakukan pada lokasi bidang tanah yang akan

⁷ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁸ Pasal 19B Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021.

diukur dengan ketentuan:

- a. petugas ukur membacakan Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pemilik yang Berbatasan di hadapan pemohon atau Pihak Yang Berkepentingan; dan
 - b. pemohon menunjukkan batas bidang tanah yang dimohon.
- 3) Dalam hal penetapan batas dilakukan sekaligus dengan penataan batas maka hasil penataan batas dituangkan dalam Berita Acara Penataan Batas yang disetujui oleh Pemegang Hak yang bersangkutan dan pemilik yang berbatasan.

Tanah pada kehidupan manusia sangatlah penting, karena sebagian besar sumber kehidupan manusia bergantung dari tanah. Tanah memiliki arti yang berbeda-beda pada kehidupan sehari-hari, sehingga dalam penggunaannya harus ada batasan pengertian istilah tanah yang dipergunakan. Tanah dihuni oleh sebagian besar umat manusia sekaligus sebagai sumber penghasilan bagi mereka yang hidup dari pertanian dan/atau perkebunan, sehingga bagaimanapun tanah merupakan tempat peristirahatan terakhir manusia.⁹ Tanah menjadi sebuah faktor terpenting dalam kehidupan suatu masyarakat, terutama di sebagian besar kehidupannya digantungkan pada tanah. Indonesia yang masyarakatnya tinggal di negara agraris, kebanyakan penduduknya hidup pada sektor pertanian dan umumnya tinggal di pedesaan berprofesi sebagai petani dengan bercocok tanam sebagai kegiatannya.¹⁰

Tanah telah menjadi simbol kekayaan serta kekuasaan. tanah luas yang dimiliki secara sosiologis oleh seseorang ditempatkan pada status sosial tertentu dalam kelas-kelas sosial. Karena pentingnya benda tak bergerak inilah, negara (pemerintah) berusaha untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah. Konstitusi Dasar Negara Republik Indonesia memberikan kekuasaan tersebut kepada negara sebagai pemegang

⁹ Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 55.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 58.

kekuasaan paling tinggi dalam pelaksanaannya, yakni pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Dalam pasal ini tampaknya kepentingan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan dasar bagi dikuasainya tanah oleh negara.¹¹

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah dapat diartikan sebagai:¹²

1. Permukaan bumi atau lapisan yang di atas sekali
2. Keadaan bumi di suatu tempat
3. Permukaan bumi yang diberi batas
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, batu cerdas, dan sebagainya).

Tanah dapat dikatakan sebagai aset permanen yang dapat disisihkan untuk kehidupan mendatang. Tanah juga merupakan aset nasional yang dibutuhkan masyarakat baik perorangan, badan usaha ataupun pemerintah untuk mencapai tujuan pembangunan nasional. Salah satunya dalam upaya pembangunan nasional yang dipimpin pemerintah merupakan pembangunan untuk kepentingan umum. Pembangunan untuk kepentingan umum memerlukan tanah yang memperoleh perspektif dengan mengutamakan pelaksanaan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹³

¹¹ Ibid., hlm. 70.

¹² <http://kbbi.web.id/tanah>, diakses pada tanggal 31 Mei 2023, pukul 21.17 WITA.

¹³ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah, Yogyakarta, hlm.1.

2. Jenis-Jenis Tanah

a. Tanah Pertanian

Tanah pertanian adalah tanah yang dapat digunakan untuk sebuah usaha pertanian yang selain sebagai persawahan dan telagan juga semua tanah perkebunan, tambak sebagai perikanan, tanah sebagai tempat pengembalaan ternak dan hutan sebagai mata pencaharian sebagian masyarakat.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang dimaksud dengan pertanian adalah kegiatan mengelola sumber daya alam hayati dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk menghasilkan komoditas pertanian yang mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan dalam suatu agroekosistem. Sedangkan pengertian lahan pertanian dijelaskan dalam Pasal 1 angka 2 UU PLP2B bahwa yang dimaksud lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.¹⁴

b. Tanah Non Pertanian

Lahan non pertanian adalah lahan yang digunakan untuk usaha/kegiatan selain agribisnis. Penggunaan lahan non pertanian antara lain:¹⁵

1. Tanah tempat tinggal (mengggunakan lahan sebagai tempat tinggal/rumah, lapangan, tempat rekreasi, pemakaman, dan lain-lain)
2. Tanah perusahaan (penggunaan tanah untuk pasar, pertokoan,

¹⁴ Sri Susyanti Nur, 2010, *Urgensi Bank Tanah*, Pustaka Pena Press, Makassar, hlm. 35-44.

¹⁵ Eka Fitrianiingsih, 2017, "Tinjauan Terhadap Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Nonpertanian (Permukiman) di Kecamatan Tomoni Kabupaten Luwu Timur", *Skripsi*, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 11.

gudang, bank, bioskop, hotel, stasiun, dan lain-lain)

3. Tanah industri (menggunakan lahan sebagai pabrik, percetakan, dan lain-lain)
4. Tanah untuk jasa (menggunakan lahan sebagai kantor-kantor pemerintah, tempat ibadah, rumah sakit, sekolah dan sarana umum).

3. Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan tanah dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan untuk mendirikan bangunan.¹⁶ Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah yang dapat diberikan kepada perorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik.¹⁷

Penguasaan adalah suatu jenis hubungan hukum yang didasarkan atas penguasaan yang sebenarnya atas benda yang dipergunakan atau dimanfaatkan untuk kepentingan sendiri. Dari istilah hak menguasai berarti adanya fungsi pengawasan (pengendalian) secara fisik terhadap sesuatu yang dikuasai. Salah satu prinsip hak menguasai merupakan hak untuk melindungi hak seseorang terhadap mereka yang mencoba

¹⁶ Urip Santoso, 2017, *Hukum Agraria:Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, hlm. 84.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 89.

mengganggunya.¹⁸

Dalam Hukum Agraria (Pertanahan Nasional) ada beberapa jenis Hak menguasai terhadap tanah yang secara hierarki adalah:

1. Hak Bangsa Indonesia

Hak Bangsa Indonesia tertuang pada Pasal 1 ayat 1 sampai dengan 3 UUPA yang berbunyi sebagai berikut;¹⁹

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
3. Hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa termasuk dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Hak bangsa merupakan nama yang diberikan oleh sarjanawan hukum pertanahan kepada lembaga hukum tertentu dan hubungan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia, termasuk sumber daya alam yang dikandungnya, sebagaimana ditunjukkan dalam Pasal 1, Ayat 2 dan 3 di atas. UUPA sendiri tidak memberikan nama khusus. Hak ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang paling tinggi pada hukum pertanahan nasional. Hak-hak lain atas tanah, secara langsung atau tidak langsung timbul darinya.²⁰

2. Hak Menguasai dari Negara

Mengenai Hak Menguasai terhadap Negara tersebut tertuang pada ketentuan Pasal 2 UUPA yang menyatakan sebagai berikut:

¹⁸ Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, LaksBang Mediatama, Yogyakarta, 2014, hal.5.

¹⁹ Pasal 1 ayat 1, 2 dan 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

²⁰ Sari, Indah. "Hak-hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)." *Jurnal Mitra Manajemen*, vol. 9, Nomor 1 2020 , hlm. 23.

- 1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1959 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA. "Bumi, dan air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".
 - 2) Hak menguasai dari negara dalam Ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
 - 3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
 - 4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat Hukum Adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Dasar hukum pengaturan hak ulayat telah diakui dengan tegas oleh Negara, pengakuan tersebut terdapat pada Pasal 18 B ayat (2) Undang-

Undang Dasar 1945 yang berbunyi:²¹

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang”

Meskipun era moderen terus mengalami perkembangan seperti saat ini, namun keberadaan hukum adat tetap diakui oleh negara dan hak-hak yang terkait dengan hukum adat ini, termasuk hak atas tanah menurut hukum adat (Hak Ulayat) sepanjang dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia keberadaannya tetap akan dipertahankan demi terciptanya keadilan, kebahagiaan hidup dan kemakmuran dalam cakupan hukum adat tersebut.²²

4. Hak-hak atas tanah perseorangan atau individual yang terdiri dari hak-hak atas tanah, hak-hak jaminan atas tanah dan hak-hak jaminan untuk tanah.

Ditinjau dari asal usul tanahnya, hak atas tanah dibagi menjadi dua kelompok, yaitu:²³

1. Hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah Negara, Hak Pakai atas tanah Negara.
2. Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah, Hak Milik, Hak Pakai atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

²¹ Pasal 18 B ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945.

²² *Op.cit*, hal. 24.

²³ <http://berandahukum.com/a/jenis-jenis-hak-atas-tanah-menurut-uupa>, diakses pada tanggal 16 Juni 2023, pukul 05.30 WITA.

B. Lahan Pertanian

1. Pengertian Lahan Pertanian

Merujuk pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disingkat UU PLP2B), yang mengatur tentang:²⁴

1. Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor-faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia.
2. Lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.
3. Pertanian pangan adalah usaha manusia untuk mengelola lahan dan agroekosistem dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan serta kesejahteraan rakyat

Lahan pertanian merupakan lahan mencakup iklim, kondisi tanah, hidrologi, dan atmosfer yang digunakan untuk produksi tanaman pertanian atau untuk beternak hewan. Lahan pertanian memiliki faktor-faktor yang dapat diukur seperti tekstur tanah, struktur tanah, suhu, distribusi curah hujan, drainase, jenis vegetasi, dan lain sebagainya. Lahan pertanian memiliki dua jenis lahan yakni:²⁵

1. Lahan Basah adalah area lahan pertanian yang jenuh dengan air secara musiman atau permanen. Lahan basah sering tergenang oleh lapisan air yang dangkal. Lahan basah memiliki manfaat untuk mencegah genangan yang berlebihan (banjir, abras, dan lain sebagainya), membantu masyarakat mendapatkan air minum, irigasi, dan dapat dijadikan sebagai bahan pembelajaran dan penelitian. Contoh lahan basah adalah rawa, sawah, mangrove, padang lamun, lamun, terumbu karang, sungai dan danau.
2. Lahan kering merupakan lahan yang diperuntukan untuk pertanian yang dibatasi air dan bergantung pada curah hujan untuk

²⁴ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

²⁵ <http://www.loggerindo.com/lahan-pertanian-97>, diakses pada tanggal 1 Januari 2023, Pukul 02:19 WITA.

mempertahankan kesuburannya. Contohnya adalah kebun, lading, tegalan, kolam tambak dan pekarangan. mempertahankan kesuburannya.

Berdasarkan klasifikasinya ada beberapa jenis lahan pertanian, yaitu;

1. Lahan garapan merupakan jenis lahan yang ditanami dengan tanaman tahunan seperti kentang, kapas, dan sayuran.
2. Lahan permanen merupakan jenis lahan yang ditanami dengan tanaman permanen seperti pohon buah atau pohon kacang.
3. Lahan penggembalaan merupakan lahan yang dipergunakan untuk berternak atau menggembala hewan.

2. Lahan Pertanian Berkelanjutan

Pertanian berkelanjutan atau sustainable agriculture adalah keberhasilan pengelolaan sumber daya pertanian untuk memenuhi perubahan kebutuhan manusia dengan tetap menjaga atau meningkatkan kualitas lingkungan dan melestarikan sumber daya alam. Keberlanjutan adalah kemampuan untuk bertahan serta menjaga supaya tidak mengalami menurun.²⁶ Pertanian berkelanjutan merupakan pertanian yang berkelanjutan di masa kini, di masa depan, dan selamanya. Pertanian akan selalu menguntungkan semua orang serta tidak menimbulkan bencana bagi semua orang. Dalam pertanian berkelanjutan dipahami bahwa tanaman yang kita tanam harus dapat memberikan manfaat jangka panjang.²⁷

Tanah pertanian yang didefinisikan sebagai lahan pertanian pangan

²⁶ Prapto Yudono, Azwar Maaz, Christanti Sumardiyono, dkk, 2018, *Pengantar Ilmu Pertanian*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 187.

²⁷ Ibid., hlm. 188.

berkelanjutan memiliki bentuk: ²⁸

- 1) Tanah irigasi meliputi sawah beririgasi teknis, sawah beririgasi semi teknis, sawah pedesaan, dan sawah beririgasi sederhana.
- 2) Tanah reklamasi yakni rawa pasang surut, dan non pasang surut (lebak) yang telah memenuhi kriteria kesesuaian lahan;
- 3) Tanah tidak beririgasi meliputi lahan kering dan sawah tadah hujan.

Tujuan perlindungan lahan pangan berkelanjutan pada hakekatnya adalah untuk melindungi wilayah dan lahan untuk pangan pertanian berkelanjutan, menjamin tersedianya lahan pangan secara berkelanjutan, mencapai keamanan pangan, ketahanan dan kedaulatan pangan, melindungi lahan garapan petani, guna meningkatkan kemakmuran petani dan masyarakat, memperkuat perlindungan dan pemberdayaan petani, meningkatkan lapangan kerja untuk kehidupan yang baik, menjaga keseimbangan ekologis, memperoleh pemulihan pertanian, melindungi pangan secara berkelanjutan. Kebijaksanaan yang tertuang pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLP2B dalam tahap implementasi telah dijelaskan bahwa intinya adalah dilakukan secara sepihak oleh pemerintah dan tidak didasarkan pada opini serta saran publik terhadap perumusan kebijakan, merencanakan dan menetapkan LP2B dalam RTRW.²⁹

Pada dasarnya lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara serempak guna menghasilkan pangan terutama swasembada pokok untuk kemandirian dan kedaulatan pangan nasional.

²⁸ Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, 2021, "*Petunjuk Teknis Rekomendasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*", hlm. 15.

²⁹ Eka N.A.M. Sihombing, "Analisis Kebijakan Insentif Dalam Rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Indonesia", *Jurnal Jatiswara*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Vol. 36 Nomor 1 Maret 2021, hlm. 6.

3. Kemandirian, Ketahanan dan Kedaulatan Pangan

Pangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang berbunyi sebagai berikut;³⁰

“Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman”.

Pangan merupakan kebutuhan dasar dan hak asasi manusia yang kualitas dan kecukupannya memegang peranan penting untuk menentukan kualitas sumber daya manusia suatu negara. Konsumsi pangan yang lengkap serta seimbang dengan gizi yang mencukupi adalah bagian faktor paling penting yang menentukan tingkatan kesehatan dan kecerdasan manusia sebagai sumber daya produktif bagi kemajuan suatu bangsa. Sedangkan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan dan gizi individu terkait erat dan dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, pengetahuan dan budaya masyarakat, mulai dari tingkat rumah tangga, keluarga.³¹

1. Kemandirian Pangan

Kemandirian pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yaitu:³²

“Kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan Pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya

³⁰ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

³¹ Elizabeth Roosganda, “Strategi pencapaian diversifikasi dan kemandirian pangan: Antara harapan dan kenyataan”, *Iptek Tanaman Pangan* Vol. 6 Nomor 2 2011, hlm. 231.

³² *Op.cit*, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat”.

Kemandirian pangan tingkat nasional diartikan sebagai kemampuan suatu negara atau bangsa dalam menjamin perolehan dan ketersediaan pangan yang cukup, mutu yang layak, aman serta sehat (higienis). Kepastian ini didasarkan pada optimalisasi keragaman dan pemanfaatan sumber daya lokal. Pencapaian swasembada pangan tercermin antara lain dalam indeks makro dan mikro. Indeks mikro merupakan akses keterjangkauan pangan secara langsung oleh rumah tangga dan masyarakat, sedangkan indeks makro adalah kontinum ketersediaan pangan, dikonsumsi dan terdistribusi dengan kualitas keseimbangan gizi, baik secara regional ataupun nasional. Pencapaian kemandirian pangan secara mikro ditandai dengan beberapa indikator kunci, berdasarkan yang dikemukakan oleh Dewan Ketahanan Pangan pada tahun 2006.³³

1. Kesiapan energi minimal 2200kkal/kapital/hari, kesiapan protein minimal 57g/kapital/hari;
2. Meningkatkan kemampuan memanfaatkan dan mengkonsumsi pangan untuk mencapai tingkat energi minimal 2200 kkal/kapital/hari dan 57 g/kapital/hari;
3. Meningkatkan kualitas konsumsi pangan masyarakat dengan skor pola pangan harapan (PPH) minimal 80;
4. Meningkatkan mutu, keamanan dan higienitas pangan bagi konsumen;
5. Berkurangnya jumlah penduduk miskin minimal 1% per tahun dan penduduk yang rawan pangan kronis (komsumsinya kurang dari

³³ *Op.cit*, Elizabeth, R.

80% AKG)

6. Penyelesaian kelompok masyarakat yang sementara kekurangan pangan di wilayahnya secara cepat dan tepat (akibat bencana sosial, bencana alam; dan
7. Meningkatnya luas penguasaan lahan rata-rata yang ditempati petani.

Tercapainya kemandirian pangan secara makro (negara) ditandai dengan berbagai indikator, antara lain:

1. Peningkatan produksi pangan nasional berbasis sumber daya lokal, untuk menjaga ketersediaan energi minimal 2200 kkal/kapita/hari dan protein minimal 57 g/kapita/hari, yang diwujudkan dengan pemantapan swasembada beras berkelanjutan, swasembada daging sapi (2010), swasembada gula (2009), swasembada jagung (2007) dan membatasi impor pangan kurang dari 10% dari kebutuhan pangan nasional;

Meningkatnya rasio perbandingan populasi terhadap luas wilayah dengan penetapan lahan beririgasi abadi dan lahan kering masing-masing minimal 15 juta hektar;
2. Peningkatan kapasitas penanganan cadangan pangan pemerintah pusat dan daerah;
3. Peningkatan dan memperluas jaringan distribusi, mendistribusikan pangan ke seluruh wilayah bagi produsen dan konsumen; serta
4. Meningkatnya kapasitas pemerintah untuk mengantisipasi dan merespon dengan cepat tanggap darurat terhadap masalah kerawanan pangan dan gizi.

2. Ketahanan Pangan

Pasal 1 angka 4

“Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan”.

Untuk menjelaskan kompleksitas problematika pangan nasional menuju ketahanan pangan berkelanjutan, dapat dikaitkan dengan reforma agraria yang telah direvisi sedemikian rupa, antara lain;³⁴

1. Layaknya banyak negara, tanah subur untuk pengembangan industri makanan. Hal ini harus diawasi secara ketat oleh pemerintah pusat dan daerah agar lahan pertanian tidak berubah fungsinya.
2. Menerapkan metodologi aspek permodalan yang sistematis, pelaksanaan teknologi tepat guna khususnya teknologi pengelolaan dan varietas baru, sistem dan infrastruktur distribusi, serta akses pasar.
3. Industrialisasi pertanian, dari hulu ke hilir untuk mendatangkan nilai tambah, sehingga produk pangan kita dapat bersaing di pasar dunia.
4. Menerapkan dengan ketat kebijakan proteksi terhadap produk pangan impor seperti bea masuk yang tinggi, hambatan non tarif, anti subsidi, serta anti dumping.
5. Kebijakan hukum (ketahanan pangan berkelanjutan), terutama problem yang tumpang tindih peraturan dan penegakan hukum. Masalah terakhir inilah yang menjadi akar dari ribuan izin ilegal perusahaan hutan maupun tambang dalam negeri.

³⁴ Bernhard Limbong, 2014, *Opini Kebijakan Agraria*, Pustaka Margaretha, Jakarta, hal.137.

3. Kedaulatan Pangan

Kedaulatan pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yaitu:³⁵

“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”.

Kedaulatan pangan merupakan hak semua bangsa dan rakyat guna memproduksi pangan secara mandiri dan membangun sistem pertanian, peternakan, dan perikanan tanpa bergantung pada kekuatan volume pasar internasional. Terdapat tujuh syarat utama dalam menjaga kedaulatan pangan, antara lain:³⁶

1. Reforma Agraria;
2. Hak rakyat untuk mengakses pangan;
3. Pemanfaatan sumber daya alam yang berkelanjutan;
4. Pangan untuk makanan, dan bukan hanya komoditas yang diperdagangkan;
5. Penyaringan penguasaan pangan oleh perusahaan secara terbatas;
6. Melarang pemanfaatan pangan sebagai senjata;
7. Memberikan akses kepada petani kecil untuk perumusan kebijakan pertanian.

Dari ketujuh prasyarat tersebut, tampak bahwa reforma agraria merupakan salah satu prasyarat untuk mewujudkan kedaulatan pangan.

³⁵ *Op.cit*, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

³⁶ <http://spi.or.id/isu-utama/kedaulatan-pangan/>, diakses pada tanggal 16 juni 2023, Pukul 01.10 WITA.

Oleh karena itu, maka mau tidak mau, Indonesia harus melaksanakan reforma agraria secara optimal dan terpadu.³⁷

Masalah pangan bagi masyarakat Indonesia maupun masyarakat dunia lainnya merupakan masalah yang sangat mendasar dan menentukan nasib suatu bangsa. Ketergantungan terhadap pangan dapat berarti kebebasan bangsa dan manusia telah terbelenggu terhadap suatu kelompok, baik dari bangsa lain maupun dari kekuatan ekonomi lainnya.³⁸

Alih fungsi lahan pertanian pangan mengarah pada lahan garapan yang semakin sempit luasnya dan seringkali menurunkan taraf hidup petani. Oleh sebab itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan melalui perlindungan tanaman pangan adalah salah satu upaya untuk mewujudkan kedaulatan pangan dan ketahanan pangan, guna meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagai petani, dan masyarakat pada umumnya.³⁹

C. Alih Fungsi Lahan

1. Pengertian Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan merupakan perubahan pemanfaatan lahan dari satu fungsi ke fungsi yang lain sesuai dengan manfaat tertinggi yang diberikan kepada pemilik lahan oleh sebab itu alih fungsi lahan pertanian dapat menyebabkan buruh tani sulit untuk mencari pekerjaan sehingga berdampak pada munculnya pengangguran. Perubahan tersebut meliputi

³⁷ Muhammad Ilham Arisaputra "Reforma agraria untuk mewujudkan kedaulatan pangan." *Rechtidee* Vol, 10 Nomor 1 2015, hlm. 39-59.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Noor Hafidah, Mulyani Zulaeha, Lies Ariyani. "Dampak alih fungsi lahan pertanian terhadap perlindungan hak masyarakat atas pangan studi di Kabupaten Banjar", *Badamai Law Journal*, vol, 2, Nomor 1, hlm 173-186, 2017.

perubahan sebagian atau seluruh lahan sawah ke lahan bukan sawah baik diperuntukan untuk pertanian lain maupun perubahan ke non pertanian, lahan pertanian yang dialih fungsikan memiliki dampak negatif bagi lingkungan dan potensi lahan itu sendiri, kecenderungan alih fungsi lahan sangat sulit dihindari karena semakin meningkatnya permintaan akan lahan tersebut.

Alih fungsi lahan pertanian adalah ancaman terhadap terwujudnya tujuan terjaminnya ketahanan pangan dan kedaulatan pangan. Konversi lahan berdampak serius pada produksi pangan, lingkungan alam, dan kesejahteraan masyarakat pertanian serta pedesaan yang mata pencahariannya bergantung pada lahan mereka. Konversi lahan pertanian yang subur selama ini belum dibarengi dengan upaya bersama untuk mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan potensi lahan pertanian baru. Di lain sisi, alih fungsi lahan pertanian pangan menyebabkan penyempitan lahan subur dan seringkali berdampak pada penurunan taraf hidup petani. Oleh sebab itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya mewujudkan kedaulatan pangan dan ketahanan pangan untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat serta umumnya.⁴⁰

Adi Harsono dan Ali Sofyan Husein menjelaskan bahwa konversi lahan adalah tindakan mengubah penggunaan lahan dari satu kegiatan ke kegiatan lainnya. Konversi lahan terjadi karena pembangunan dan jumlah pertumbuhan penduduk. Pertambahan jumlah penduduk dan

⁴⁰ Penjelasan Umum Undang-Undang N0.41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk kegiatan pembangunan terus menerus mengubah struktur kepemilikan dan penggunaan tanah. Selain untuk memenuhi kebutuhan industri, konversi lahan pertanian juga dilakukan untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang semakin besar.⁴¹

2. Faktor Penyebab Alih Fungsi Lahan

Menurut Rhina dan Ani (2012), konversi lahan dapat bersifat permanen atau sementara. Faktor penentu yang menimbulkan perubahan penggunaan lahan adalah faktor ekonomi, sosial dan pengaturan lahan. Alih fungsi tersebut dipengaruhi oleh faktor pertumbuhan penduduk, perkembangan ekonomi yang pesat dan kemiskinan. Petani melakukan alih fungsi lahan karena produksi pertanian tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup dan harga tanah yang semakin meningkat yang dapat memberikan keuntungan lebih besar. Persaingan penggunaan lahan antara sektor pertanian dan non-pertanian mendorong konversi lahan pertanian.⁴²

Faktor penting yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan sawah pada dasarnya terdapat tiga faktor yaitu:⁴³

- a. Faktor Eksternal.
Faktor yang disebabkan oleh dinamika pertumbuhan ekonomi, perkotaan maupun demografi.
- b. Faktor Internal.
Faktor ini lebih memperhatikan kondisi yang disebabkan dari sosial ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan.
- c. Faktor Kebijakan.
Merupakan aspek hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah terkait dengan perubahan fungsi lahan pertanian.

⁴¹ Adi Harsono dan Ali Sofyan Husein, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 13.

⁴² Sri Hernita, 2018, "Alih Fungsi Lahan (Satu Kajian Sosiologi Pedesaan Masyarakat Ulu Era Kabupaten Bantaeng)", *Skripsi*, Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan, Progran Studi Pendidikan Sosiologi, Universitas Muhammadiyah Makassar, hlm, 22.

⁴³ Lestari T, 2009, *Dampak Konversi Lahan Pertanian bagi Taraf Hidup Masyarakat*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 92.

D. Reforma Agraria

1. Pengertian Reforma Agraria

Reforma agraria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yaitu;⁴⁴

“Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Istilah agraria berasal dari kata *akker* (bahasa Belanda), *agros* (bahasa Yunani) berarti tanah pertanian, *agger* (Latin) berarti sebidang tanah atau tanah, *agrarian* (Latin) berarti tanah pertanian (Santoso, 2012). Kata reforma agraria mengacu pada mendesain ulang, mengubah, dan menata ulang/merombak sesuatu menjadi lebih baik. Istilah lain dari reforma agraria adalah pebaharuan agraria dimana merupakan proses restrukturisasi (menata ulang susunan) pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber daya pertanian (khususnya tanah).⁴⁵

Reformasi agraria merupakan restrukturisasi (menata ulang susunan) kepemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber daya pertanian (khususnya tanah). Tujuannya adalah mengubah struktur sosial warisan sistem feodelisme dan kolonial menjadi struktur sosial yang adil dan setara. Secara etimologis, reforma agraria berasal dari bahasa Spanyol yang berarti sesuatu atau usaha mengubah atau perombakan sosial secara sadar, bertujuan untuk

⁴⁴ Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

⁴⁵ Siti Chadijah, Dwi Kusumo Wardani, Ali Imron, “Kebijakan Reforma Agraria Terhadap Lahan Pertanian di Kabupaten Tulungagung”, *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)* Fakultas Hukum Universitas Pamulang, Vol. 6, Nomor 1 September 2020, hlm. 3-4.

mentransformasikan struktur agraria menjadi sistem agraria yang lebih sehat, merata, berkeadilan bagi pembangunan pertanian dan kesejahteraan rakyat masyarakat pedesaan.⁴⁶

Reforma agraria adalah usaha untuk memberikan peningkatan aset masyarakat berupa tanah dan upaya peningkatan akses masyarakat terhadap tanah.⁴⁷ Penataan akses dan penataan akses tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 sebagai berikut:⁴⁸

Pasal 6

Penataan akses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 (1) huruf a terdiri atas:

- a. Redistribusi tanah; atau
- b. Legalisasi aset.

Pasal 7

- 1) Objek redistribusi tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a meliputi:
 - a. tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya serta tidak dimohon perpanjangan dan/atau tidak dimohon pembaruan haknya dalam jangka waktu 1 (satu) tahun setelah haknya berakhir;
 - b. tanah yang diperoleh dari kewajiban pemegang HGU untuk menyerahkan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas bidang tanah HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan peruntukan rencana tata ruang;
 - c. tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian, perpanjangan atau pembaruan haknya;
 - d. tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA, meliputi:
 - 1) tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan sesuai peraturan perundang-undangan menjadi TORA; dan
 - 2) tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - e. Tanah Negara bekas tanah terlantar yang didayagunakan untuk kepentingan masyarakat dan negara melalui Reforma

⁴⁶ Gunawan Wiradi, 2000, *Reformasi Agraria; Perjalanan yang Belum Berakhir*, INSIST Press, Yogyakarta, hlm. 35.

⁴⁷ Muhammad Ilham Arisaputra, "Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria Di Indonesia", *Yuridika*, Vol. 28, Nomor 2, Mei-Agustus 2013.

⁴⁸ Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria

- Agraria;
- f. tanah hasil penyelesaian Sengketa dan Konflik Agraria;
 - g. tanah bekas tambang yang berada di luar kawasan hutan;
 - h. tanah timbul;
 - i. tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah, meliputi:
 - 1) tanah yang dihibahkan oleh perusahaan dalam bentuk tanggung jawab sosial dan/atau lingkungan;
 - 2) tanah hasil konsolidasi yang subjeknya memenuhi kriteria Reforma Agraria;
 - 3) sisa tanah sumbangan tanah untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang telah disepakati untuk diberikan kepada pemerintah sebagai TORA; atau
 - 4) Tanah Negara yang sudah dikuasai masyarakat.
 - j. tanah bekas hak *erfpacht*, tanah bekas partikelir dan tanah bekas *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 (sepuluh) *bauw* yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi; dan
 - k. tanah kelebihan maksimum, tanah *absentee*, dan tanah swapraja/bekas swapraja yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagai objek redistribusi tanah.

Pasal 13

- 1) Objek legalisasi aset sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b meliputi:
 - a. tanah transmigrasi yang belum bersertipikat; dan
 - b. tanah yang dimiliki masyarakat.

Penataan akses adalah penciptaan kesempatan untuk mengakses permodalan dan bentuk dukungan lainnya bagi penerima reforma agraria dalam rangka peningkatan kesejahteraan berbasis pemanfaatan lahan, atau pemberdayaan masyarakat. Dalam pelaksanaan reforma agraria, penataan akses dilakukan dengan pola pemberian langsung pemerintah, kerjasama antara masyarakat pemegang hak dan badan hukum melalui program kerjasama yang adil; dan/atau kerjasama antara kelompok masyarakat yang mempunyai hak kepemilikan bersama dengan badan hukum mdalam program lahan dan penyertaan modal. Menurut Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018, penataan akses

meliputi.⁴⁹ Penataan akses menurut Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 meliputi:⁵⁰

Pasal 15

- 1) Penataan Akses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b dilaksanakan berbasis klaster dalam rangka meningkatkan skala ekonomi, nilai tambah serta mendorong inovasi kewirausahaan Subjek Reforma Agraria.
- 2) Penataan Akses sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pemetaan sosial;
 - b. peningkatan kapasitas kelembagaan;
 - c. pendampingan usaha;
 - d. peningkatan keterampilan;
 - e. penggunaan teknologi tepat guna;
 - f. diversifikasi usaha;
 - g. fasilitasi akses permodalan;
 - h. fasilitasi akses pemasaran (*offiaker*);
 - i. penguatan basis data dan informasi komoditas; dan/atau
 - j. penyediaan infrastruktur pendukung.

Dari segi manajemen, reforma agraria adalah salah satu bentuk pelayanan publik oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Meskipun reforma agraria adalah kebutuhan bersama, namun tetap adalah kewajiban negara untuk melaksanakannya. Meski merupakan kewajiban suatu negara, partisipasi masyarakat selalu dibutuhkan dalam pelaksanaan reforma agraria. Sebagai sebuah layanan, maka reforma agraria mempunyai tantangan antara lain:⁵¹

1. Reforma agraria harus mudah (*esier*). Pelaksanaan **land reform** harus mudah dimengerti oleh banyak pihak, termasuk masyarakat. oleh karena diperlukan diperlukan suatu formula yang mencukupi logika dan rasionalitas masyarakat.
2. Reforma agraria harus cepat (*faster*). Pelaksanaan reforma agraria jangan terlalu lama dan tidak boleh ditunda lagi, karena dapat kehilangan momentum. Menunda reforma agraria akan menimbulkan konflik sosial yang mengganggu kerukunan bangsa.
3. Reforma agraria harus murah (*cheaper*). Pelaksanaan reforma agraria harus dapat diakses oleh anggaran negara, baik melalui

⁴⁹ Pandamdari, Endang. "Harapan Sejahtera dan Adil melalui Peraturan Presiden Nomor 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria", Hukum Pidana Dan Pembangunan Hukum, Vol.1 Nomor 2019, hlm, 3.

⁵⁰ Op.cit Pasal 15 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018.

⁵¹ Op.cit., hlm. 4.

- anggaran pemerintah daerah maupun anggaran pemerintah pusat.
4. Reforma agraria harus lebih baik (better). Penyelenggaraan reforma agraria harus berupaya semaksimal mungkin untuk mencapai pemerataan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan lahan. Sehingga dapat tercipta struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan penggunaan tanah yang lebih berkeadilan.
 5. Reforma agraria harus menghormati prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance).

Demikianlah pada hakikatnya reforma agraria mencakup tiga konsep sebagai berikut:⁵²

1. Konsep *landreform* yaitu penataan kembali struktur kepemilikan penguasaan tanah agar lebih berkeadilan.
2. Konsep *access reform* yang meliputi pengembangan penggunaan atau pemanfaatan lahan yang lebih efisien serta penyediaan sarana dan prasarana pendukung yang memungkinkan petani mengakses sumber daya ekonomi di pedesaan. Akses ini meliputi akses terhadap prasarana dan sarana pertanian, pengairan, jalan, pertanian, pemasaran produksi, koperasi pertanian dan jasa perbankan (kredit usaha rakyat).
3. Konsep *regulation reform* atau *policy* merupakan kebijakan dengan kelembagaan terkait dengan penyesuaian kebijakan dan undang-undang untuk kepentingan rakyat.

2. Prinsip-Prinsip Reforma Agraria

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pasal 4 menerapkan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang terdiri dari 12 prinsip-prinsip, yakni sebagai berikut,⁵³

Pasal 4

Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:

- a. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;

⁵² Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*, Margaretha Pustaka; Jakarta 2012, hlm. 2.

⁵³ Op.cit., Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

- e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
- g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Kemudian dikemukakan Ida Nurlinda tentang penerapan 10 prinsip-prinsip yang mendasar dari reforma agraria antara lain:⁵⁴

1. Hak asasi manusia harus dijunjung tinggi, karena hak atas sumber daya pertanian merupakan hak ekonomi setiap orang.
2. Kesatuan hukum yang mampu beradaptasi dengan keragaman hukum lokal (pluralisme).
3. Keadilan dalam penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria (keadilan gender, keadilan dalam suatu generasi, dan penguatan pemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria yang menjadi ruang hidupnya).
4. Fungsi sosial dan ekologi tanah dan sumber daya pertanian lainnya, bahwa hak yang dimiliki seseorang menimbulkan kewajiban sosial

⁵⁴ Ida Nurlinda, 2009 *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 96.

bagi yang bersangkutan karena haknya dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat luas.

5. Penyelesaian sengketa tanah.
6. Pembagian tanggung jawab antar daerah mengenai alokasi dan pengelolaan sumber daya pertanian.
7. Transparansi dan partisipasi dalam pengembangan kebijakan hak asasi.
8. Reformasi pertanian atau restrukturisasi kepemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber daya pertanian.
9. Upaya produktif di bidang pertanian.
10. Pendanaan program pembaruan agraria.

Berdasarkan prinsip diatas, tampak bahwa pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. pembaruan agraria hampir selalu dipandang sebagai kebutuhan untuk memecahkan masalah sosial dasar masyarakat.⁵⁵

3. Gugus Tugas Reforma Agraria

Gugus Tugas Reforma Agraria atau GTRA dibentuk pemerintah untuk membantu Tim Reforma Agraria Nasional dalam hal menyelenggarakan aktifitas-aktifitas reforma agraria. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria mengatur bahwa;

Pasal 18

- 1) Dalam rangka penyelenggaraan Reforma Agraria dibentuk Tim Reforma Agraria Nasional.
- 2) Tim Reforma Agraria Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas sebagai berikut:
 - a. menetapkan kebijakan dan rencana Reforma Agraria;

⁵⁵ *Ibid*, hlm, 24.

- b. melakukan koordinasi dan penyelesaian kendala dalam penyelenggaraan Reforma Agraria; dan
- c. melakukan pengawasan serta pelaporan pelaksanaan Reforma Agraria.

Pasal 19

- 1) Dalam rangka membantu pelaksanaan tugas Tim Reforma Agraria Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, dibentuk Gugus Tugas Reforma Agraria.
- 2) Gugus Tugas Reforma Agraria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat;
 - b. Gugus Tugas Reforma Agraria Provinsi; dan
 - c. Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten/Kota.

Kegiatan GTRA merupakan program reforma agraria dan strategi membangun Indonesia dari bagian pinggiran, dimulai dari desa dan daerah. Hal ini masih banyak terjadi ketimpangan kepemilikan lahan di Indonesia. Dengan adanya reforma agraria merupakan masa dimana pemerintah berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kegiatan GTRA dilakukan di seluruh Indonesia pada lokasi-lokasi terpilih agar program GTRA dapat dilaksanakan dari pusat dan daerah.⁵⁶

Sedangkan untuk tugas GTRA tertuang pada Pasal 20 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria yaitu;

Pasal 20

- 1) Gugus Tugas Reforma Agraria Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf a mempunyai tugas sebagai berikut:
 - a. mengoordinasikan penyediaan TORA dalam rangka Penataan Aset di tingkat pusat;
 - b. mengoordinasikan pelaksanaan penataan Akses di tingkat pusat;
 - c. mengoordinasikan integrasi pelaksanaan Penataan Aset dan Penataan Akses di tingkat pusat;
 - d. memperkuat kapasitas pelaksanaan Reforma Agraria di tingkat provinsi;
 - e. menyampaikan laporan hasil Reforma Agraria nasional kepada Tim Reforma Agraria Nasional;

⁵⁶ Resti, Farah Ananda, and Harvini Wulansari. "Peran Gugus Tugas Reforma Agraria Mewujudkan Kampung Reforma Agraria." *Tunas Agraria*, vol. 5, Nomor 2 2022, hlm. 94-110.

- f. mengoordinasikan dan memfasilitasi penanganan Sengketa dan Konflik Agraria; dan
- g. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Gugus Tugas Reforma Agraria Provinsi dan Gugus Tugas Reforma Agraria Kabupaten Kota;