

E-ISSN : 1907-7114
P-ISSN : 2622-1802
Vol. 15 No.1 Juni 2026
<https://ejurnal.ujj.ac.id/index.php/REC>

Jurnal
RECHTENS



Perlindungan Hukum Pelaku Pembangunan Atas Perubahan Lahan Untuk Perumahan Menjadi Lahan Sawah Dilindungi

Dodi Purnomo¹, Sadino²

^{1,2} Magister Ilmu Hukum, Universitas Al Azhar Indonesia

Email: dodi.penasehatku@gmail.com, sadinob@gmail.com

Info Artikel

Corresponding Author:

Dodi Purnomo

dodi.penasehatku@gmail.com

History:

Submitted: 21/01/2026

Revised: 28/01/2026

Accepted: 04/06/2026

Keywords:

Protected rice fields;

Housing developers; legal protection

Kata kunci:

Lahan sawah dilindungi;
Pengembang perumahan;
perlindungan hukum



Copyright © 2026
by Jurnal Rechtsens.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of the Rechtsens.

DOI

10.56013/rechtsens.v15i1.1517

Abstract

The state's strategy in designating protected rice fields is to ensure national food security. However, the implementation of this designation overlaps with housing development permits held by housing developers. The purpose of this study is to provide legal certainty for housing developers regarding the conversion of land originally owned by developers for housing to protected rice fields. The methods in this study are a legislative approach, a case approach, and a conceptual approach. The conclusion is that housing developers can protect their land from the designation of protected rice fields by submitting an application to the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning to request a change in land use.

Abstrak

Strategi negara dalam menetapkan lahan sawah yang dilindungi adalah untuk menjamin ketahanan pangan nasional. Namun, implementasi penetapan ini tumpang tindih dengan izin pembangunan perumahan yang dimiliki oleh pengembang perumahan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi pengembang perumahan atas tanah milik pengembang yang awal untuk perumahan menjadi lahan sawah dilindungi. Metode dalam penelitian ini adalah normative dengan pendekatan undang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptua. Kesimpulan tersebut adalah perlindungan hukum pelaku pembangunan atas perubahan lahan untuk perumahan menjadi lahan sawah dilindungi adalah mengajukan permohonan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang untuk meminta perubahan penggunaan lahan sawah dilindungi menjadi kembali seperti semula yaitu lahan untuk perumahan.

PENDAHULUAN

Tanah adalah komponen utama dalam keberlangsungan hidup manusia di bumi dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Tanah dengan manusia memiliki hubungan abadi yang saling berkaitan. Manusia sangat memerlukan tanah untuk melakukan aktifitas dalam mempertahankan eksistensinya. Jumlah tanah tentu saja tidak bakal bertambah, kecuali ada fenomena alam tertentu yang menyebabkan bertambahnya tanah. Namun kebutuhan manusia akan tanah juga selalu meningkat setiap tahunnya. Oleh karena itu pengelolaan tanah sangat penting untuk diatur penggunaannya. Jumlah manusia yang selalu bertambah dan kualitas kehidupan yang semakin berkembang, menuntut permintaan penggunaan tanah yang semakin besar juga seperti pembangunan perkantoran, perumahan, perindustrian, dan kebutuhan lainnya yang membutuhkan tanah sebagai kebutuhan utamanya.¹

Perumahan adalah salah satu pembangunan yang membutuhkan tanah sebagai dasar. Selain kebutuhan dasar seperti makanan dan pakaian, perumahan juga mencakup hal lain. Dengan pertumbuhan populasi, permintaan akan perumahan pasti akan meningkat. Atas dasar tersebut menjadikan ketelitian dan kehati-hatian merupakan aspek penting dalam perencanaan tata ruang penggunaan tanah. Tentu saja dengan keterlibatan dana dan kekuatan masyarakat yang ada.²

Selama proses pembangunan perumahan yang terus berkembang, peraturan perundang-undangan sangat penting. Untuk menyelesaikan permasalahan, kasus, dan sengketa/perselisihan dalam bidang perumahan, diperlukan dasar hukum yang jelas. Tanpa dasar ini, masalah baru akan muncul. Saat ini, UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (selanjutnya disebut UUPKP) dan

¹ Ayumi Larasati, "Implikasi Yuridis Pengalihan Fungsi Lahan Persawahan Menjadi Lahan Perumahan Di Kecamatan Songgom Kabupaten Brebes", (2023). h. 2

² Urip Santoso, "Hukum Perumahan", (Kencana 2014). h. 2

PP Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan atas PP Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman belum mengatur secara tegas solusi terkait masalah perumahan.

Pelaku Pembangunan sebelum melakukan pembangunan perumahan harus memiliki tanah. Namun tanah tersebut harus sesuai dengan izin peruntukannya. Izin peruntukan tersebut dapat dilihat pada Kesesuaian dengan kegiatan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang (KKPR). PP Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang mengatur mekanisme penerbitan KKPR dan berfungsi sebagai landasan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam menerbitkan dokumen KKPR melalui sistem OSS. Selanjutnya, berdasarkan Surat Edaran Menteri ATR/KBPN No. 4/SE-PF.01/III/2021, menjelaskan bahwa akan ada konfirmasi dari Gubernur, Bupati, dan Wali Kota terkait dengan KKPR dan Persetujuan KKPR, namun hal tersebut tidak mengurangi kewenangan menteri. Syarat dan prosedur untuk menerbitkan KKPR diatur dalam SE tersebut. Kepala Daerah memiliki otoritas untuk melakukannya.³

Selain kebutuhan akan perumahan, kebutuhan akan makanan juga sangat penting. Untuk memenuhi kebutuhan ini, tanah harus menjadi dasar utamanya. Peruntukan tanah yang digunakan untuk makanan haruslah memiliki porsi yang cukup karena jika peruntukan tanah tersebut kurang dari yang dibutuhkan akan berdampak pada ketahanan pangan nasional. Oleh karena itu berkaitan dengan peraturan peralihan lahan sawah, pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Namun penerapan lahan sawah dilindungi belum dapat berjalan secara maksimal karena ketidaksesuaian antara RTRW atau eksisting tanah dengan lahan sawah dilindungi tersebut.

³ R Widodo and Ananda Prima, "*Hukum Perencanaan: Perangkat Optimalisasi Pemanfaatan Ruang Berkeadilan Dan Permukiman Berkualitas*", (Gadjah Mada University Press 2024). h. 214.

Peraturan lain yang mengatur lahan sawah yang dilindungi adalah UU Nomor 41 Tahun 2009 beserta dengan perubahannya dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2020 serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2024. Tujuan dari penerbitan Peraturan tersebut adalah untuk mengumpulkan data tata ruang dalam membuat peta Lahan Sawah dilindungi, atas dasar tersebut munculah saran dalam mengubah penggunaan lahan Alih Fungsi Lahan Sawah (AFLS).

Dalam peraturan terkait Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dan pengendalian AFLS, terdapat masalah untuk pelaku pembangunan perumahan. Tanah yang telah disetujui oleh pembangun perumahan untuk pembangunan tiba-tiba diberi tanda LSD oleh BPN dalam aplikasi Bhumi. Ini menghambat rencana pembangunan perumahan pembangun perumahan. Keputusan Menteri ATR/KBPN Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 memberikan penetapan peta LSD untuk sekitar 3,8 juta hektare lahan di provinsi yang ditentukan. Provinsi tersebut adalah Provinsi Banten, Sumatera Barat, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Bali, dan Provinsi Nusa Tenggara Barat. Keputusan itu ditandatangani pada 16 Desember 2021 oleh Sofyan Djalil, Menteri ATR/BPN saat itu. Penulis mengutip masalah yang dibahas di situs web Alinea. Secara umum, zona kuning adalah lahan pemukiman warga Desa Bolo Pleret, Kecamatan Juwiring, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah. Namun, setelah keputusan ATR/BPN terkait penetapan lahan yang ditetapkan menjadi LSD, tanah tersebut menjadi zona hijau setelah ditetapkan sebagai lahan sawah dilindungi (LSD) oleh kementerian ATR/BPN. Ketua Umum Asosiasi Pengembang Perumahan, Junaidi Abdillah menyatakan masalah tersebut. Menurutnya, pelaku pembangunan

tidak dapat menjual rumah yang sudah dibangun karena berada di atas zona hijau LSD secara mendadak.

PT Bangun Famili Sejahtera juga menghadapi masalah serupa setelah melakukan pembebasan beberapa lahan di Bekasi, Jawa Barat. Lahan tersebut pada awalnya termasuk dalam zona kuning, yang berarti bahwa lahan tersebut diperuntukkan untuk permukiman. Namun, penetapan LSD secara sepihak menghalangi upayanya.

Pembangun perumahan sangat dirugikan oleh kurangnya koordinasi antara keterlibatan pemerintah yang berkaitan dengan tanah milik pengembang yang sudah memiliki izin pembangunan perumahan. Pastinya kerugian tersebut harus dilindungi secara hukum. Oleh karena itu, untuk mendapatkan kepastian hukum, perlu dilakukan perubahan yang komperhensif sesuai dengan dasar pemerintah yang merubah fungsi lahan perumahan menjadi lahan sawah dilindungi dan perlindungan hukum pelaku pembangunan atas lahan sawah dilindungi yang telah ditetapkan dan beralihfungsi menjadi lahan perumahan oleh pelaku usaha. Konflik hukum yang terjadi disini adalah pertentangan antara hak konstitusi yang menjamin kebutuhan pemukiman pada Pasal 28H UUD 1945 dengan pelestarian tanah lahan pertanian strategis seperti diatur dalam UU No. 41 Tahun 2009.⁴

Dari penelitian sebelumnya yang ditulis oleh Rizki Erwahyuningrum, Heru Kuswanto, dan Habib Adjie yang berjudul "Problematika Hukum Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (Lsd) Terhadap Pelaku Bisnis Di Indonesia" bahwa permasalahan yang timbul dari penetapan lahan sawah dilindungi adalah peraturan dan pengawasan yang kurang dari pemerintah sehingga pelaku bisnis tidak

⁴ Komang Adi Widiartana, Dewa Gede Pradnya Yustiawan "Problematika Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Permukiman Di Bali Dalam Perspektif Hukum Indonesia", (2025) Jurnal Media Akademik h. 13

melaksanakan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, dan lebih memprioritaskan keuntungan ekonomi.⁵ Selain itu dalam penelitian yang ditulis oleh I Gede Putu Putra Wibawa dan I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja yang berjudul "Hilangnya Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Akibat Alih Fungsi Lahan Di Atas Tanah Hak Milik" dimana secara hukum, terdapat alih fungsi LSD yang tidak sesuai dengan regulasi. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum, hilangnya lahan pertanian produktif, dan dampak lingkungan yang merugikan. Konflik norma terjadi antara Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 yang mewajibkan pemanfaatan tanah sesuai RTRW dengan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 2 Tahun 2024 yang membuka peluang perubahan penggunaan LSD. Pertentangan norma ini yang harus diselesaikan untuk adanya kepastian hukum terkait penetapan Lahan Sawah Dilindungi.

Atas dasar tersebut rumusan masalah dalam artikel ini adalah dasar pemerintah merubah fungsi lahan perumahan menjadi lahan sawah dilindungi dan perlindungan hukum pelaku pembangunan atas alih fungsi lahan perumahan miliknya menjadi lahan sawah dilindungi.

METODE PENELITIAN

Penelitian yuridis normatif ini menggunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan undang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konsep digunakan. Semua undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan "Perlindungan Hukum Pelaku Pembangunan Perumahan Atas Perubahan Lahan Untuk Perumahan Menjadi Lahan Sawah Dilindungi", seperti UU Nomor 1 Tahun

⁵ Rizki Erwahyuningrum, Heru Kuswanto, Habib Adjie, ""Problematika Hukum Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (Lsd)Terhadap Pelaku Bisnis Di Indonesia, (2023), Jurnal Bisnis dan Manajemen. h. 334-335

2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, beserta dengan perubahannya merupakan contoh dari pendekatan undang-undang.⁶ Pendekatan konseptual adalah pendekatan dari teori dan perspektif yang telah berkembang dalam ilmu hukum.⁷

PEMBAHASAN

1. Dasar Pemerintah Merubah Fungsi Lahan Perumahan Menjadi Lahan Sawah Dilindungi

Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) baik pusat maupun daerah, Lahan pada setiap daerah memiliki zona warna yang berbeda. Pertama, ada zona tanah warna hijau pada peta daerah untuk peruntukan kebutuhan pertanian dan atau vegetasi. Vegetasi dalam hal ini merujuk pada bagian tanaman yang menutupi permukaan bumi. Peruntukan zona hijau dalam RTRW tidak dapat digunakan atau dibangun lahan perumahan, pemukiman, atau hunian tempat tinggal. Hal ini bertujuan untuk menjaga dan mempertahankan eksistensi lahan pertanian untuk kebutuhan manusia kedepannya.⁸

Kedua, zona kuning digunakan sebagai penanda yang peruntukannya digunakan untuk lahan pemukiman. Jika tanah yang dimiliki seseorang masuk dalam zona kuning, maka orang tersebut dapat mengurus perizinan dalam membangun sebuah bangunan di atas tanah tersebut. Izin tersebut seperti izin mendirikan bangunan atau IMB. Oleh karena itu jika seseorang akan melakukan pengadaa lahan yang ditujukan untuk membangun rumah atau mendirikan bangunan maka harus melakukan pembangunan zona kuning. Dasar zona kuning

⁶ Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", (Kencana 2005). h. 133

⁷ *ibid.* h. 135

⁸ Tedy Faizal, "*Hukum Pembukaan Lahan Perumahan Di Kawasan Zona Hijau*" (Nasya Expanding Management 2024). h. 4

tersebut begitu memudahkan untuk mengurus atau membuat sertipakat kepemilikan lahan dan bangunan di daerah tersebut.

Zona peruntukan yang telah disebutkan dimungkinkan terjadinya perubahan sesuai dengan perkembangan pengaturan wilayah yang direncanakan oleh pemerintah. Pemerintah pusat maupun daerah sebagai lembaga yang memiliki target Pembangunan harus mencapai target tersebut dalam waktu tertentu yang telah direncanakan, sehingga penentuan zona tanah akan berubah seiring dengan target yang ditentukan tersebut.⁹ Atas dasar tersebut pemerintah dalam mencapai target yang diinginkan perlu merancang perencanaan yang strategis. Apabila rencana peruntukan dalam tata ruang yang telah direncanakan direalisasikan dengan baik, hasilnya pun akan sesuai dengan perencanaan yang dilakukan. Realisasi tersebut akan memudahkan untuk dilakukan monitoring dan evaluasi yang guna melihat capaian tujuan dan strategi serta target yang telah diterapkan oleh pemerintah, organisasi, atau Lembaga yang berwenang.

PP Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah merupakan pedoman dalam Penataan Ruang Kebijakan pertanahan dan manajemen pertanahan. peraturan tersebut mencakup pengelolaan, penggunaan dan pengembangan lahan melalui pengaturan institusi yang terkait dengan penggunaan lahan secara adil dan untuk kepentingan Masyarakat. Penggunaan lahan adalah cara manusia menggunakan lahan untuk memenuhi kebutuhan subsisten dan dibagi menjadi kebutuhan pertanian dan non pertanian. Tujuan penatausahaan pertanahan digunakan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah untuk keperluan pembangunan. Selain itu penatausahaan pertanahan juga digunakan untuk

⁹ Ahmad Hilmy Al Mutawally, Arwan Putra Wijaya and Nurhadi Bashit, "Analisis Pola Persebaran Dan Kesesuaian Penggunaan Lahan Terhadap Rencana Detail Tata Ruang Tahun 2022-2042 Kawasan Perkotaan Wonogiri", (2023) 2 Jurnal Geodesi Undip 103. h. 153
JURNAL RECHTENS, Vol. 15, No. 1, Juni 2026

mengatur tanah yang mempunyai hubungan hukum sesuai dengan permasalahan setempat, peraturan pertanahan dan rencana penggunaan tanah, serta menjamin stabilitas hukum masyarakat setempat.¹⁰

Pengelolaan lahan sawah dilindungi adalah serangkaian kegiatan yang bertujuan untuk mengelola secara permanen atau sementara alih fungsi lahan non pertanian menjadi pertanian. Kewenangan Menteri ATR/Kepala BPN selaku Ketua Harian bertujuan mempercepat penetapan Peta LSD untuk mendukung kebutuhan pangan nasional, menyediakan data dan informasi persawahan. Tujuan dari penetapan LSD ini adalah untuk memahami lahan pertanian berkelanjutan, menekan percepatan konversi sawah, dan meningkatkan kemampuan petani supaya tidak melakukan alih fungsi sawahnya. Selain itu Menteri ATR/Kepala BPN juga melakukan kontrol atas integrasi peta LSD dan RTRW untuk memantau dan mengevaluasi perubahan fungsi lahan yang ditetapkan untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) atau LSD.¹¹

Proses penetapan peta konversi lahan sawah ini memanfaatkan data-data pendukung seperti peta tutupan lahan terkini, peta penggunaan lahan, peta lahan sawah, peta pertanian dan pangan berkelanjutan, dan citra satelit. Interpretasi citra satelit yang menjadi bahan untuk referensi batas kepemilikan tanah, gunakan Peta Bumi Indonesia Kota Denpasar 1:25.000, Peta jenis tanah 1:500.000, dan Peta Administrasi/RTRW, serta Citra Satelit Resolusi Tinggi 2019.

Menurut UU Nomor 41 Tahun 2009 terdapat larangan untuk lahan yang ditetapkan sebagai LP2B dialihfungsikan untuk fungsi lain. Pada dasarnya telah ada pengecualian terkait dengan alih fungsi perlindungan tanah Sawah dilindungi

¹⁰ Juknis Ptp, "JUKNIS PTP 2025", . h. 1

¹¹ Ibid., h. 6

yaitu ketika alih fungsi tersebut diberikan untuk kepentingan umum. Pasal 44 ayat (3) mengatur alih fungsi lahan untuk kepentingan umum, menyatakan bahwa:

“Pengalihfungsian lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat dilakukan kajian kelayakan strategis, disusun rencana alih fungsi lahan, dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik, dan disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum”.

Alih fungsi lahan adalah suatu proses beralihnya sebagian/keseluruhan wilayah penggunaan tanah dari satu penggunaan ke penggunaan lain. Peralihan penggunaan tanah tersebut menyebabkan dampak negatif pada lingkungan hidup. Peralihan fungsi tanah tersebut terjadi karena adanya potensi tanah terkait dengan faktor-faktor meningkatnya kebutuhan penduduk dan meningkatnya tuntutan terhadap penghidupan mereka. Letak lahan pertanian dipengaruhi oleh pengaruh perubahan lahan yang berkaitan dengan proses pembangunan daerah. Karena hal ini berkaitan dengan penggunaan lahan, mungkin terdapat tumpang tindih penggunaan antara petani, sektor swasta, dan pemerintah, sehingga sebagian besar perubahan akan mengakibatkan pengelolaan lahan oleh sektor swasta dengan modal besar dan izin mendirikan bangunan yang dikeluarkan pemerintah, sehingga menyebabkan terjadinya defisiensi.¹² LSD ditetapkan melalui beberapa tahap, menurut Pasal 6 Peraturan Presiden No 59 Tahun 2009:

¹² Dahlia Eka Syahputri Kencana, Bhim Prakoso and Iwan Rahmat Soetijono, "*Hukum Pertanahan Problematika Kepastian Hukum Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi Versus Investasi*", (Zifatama Jawara 2024). h.22

a. Verifikasi Lahan Sawah

Proses untuk validitas interpretasi gambar satelit Lahan Sawah dilakukan oleh Lembaga nonkementerian yang menangani sistem informasi geospasial.¹³ Terdapat tiga tahap untuk memverifikasi penetapan lahan sawah dilindungi, yaitu:¹⁴

1. Identifikasi: Tahap ini dilakukan melalui survei lapangan dan pengumpulan data. Tahap ini dilakukan guna untuk memastikan faktor yang menjadi pertimbangan sebagai kriteria pengurang atau kriteria penambah terhadap luasan lahan yang direncanakan akan ditetapkan sebagai LSD.
2. Analisis Hasil Identifikasi: Tahap ini dilakukan dengan metode pengolahan data baik tekstual maupun spasial menghasilkan hasil identifikasi. Hasil analisis bertujuan guna memperoleh data lahan persawahan berdasarkan faktor yang menjadi pertimbangan sebagai pengurang atau penambah dari data pertanahan dan penataan ruang.
3. Klarifikasi: tahap klarifikasi dilakukan untuk mendapatkan data dan informasi terbaru perihal luasan dan alih fungsi lahan persawahan yang selanjutnya dituangkan dalam bentuk laporan. Proses ini diawasi oleh Dirjen yang bertanggung jawab membidangi kewenangan pengendalian dan penertiban tanah dan ruang. Proses ini juga dapat dibantu oleh Dirjen dari kementerian atau lembaga terkait yang relevan.

Hasil pemeriksaan berupa berkas memuat peta hasil verifikasi data pertanahan dan tata ruang dengan skala 1:5.000. Setelah itu, laporan ini dikirim ke Menteri dan dikirim ke tim terpadu pengendalian alih fungsi lahan sawah.

¹³I Gede Surata "Dampak Yuridis Penetapan Lahan Sawah Yang Dilindungi Sebagai Wujud Kepedulian Pemerintah Terhadap Penyediaan Pangan Nasional", (Studi di Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Buleleng) (2023) Jurnal Hukum. h. 163

¹⁴ Lihat Pasal 4 Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2020

b. Sinkronisasi

Sinkronisasi adalah proses untuk memastikan data, informasi, atau tindakan dari berbagai pihak atau sistem cocok satu sama lain. Proses sinkronisasi pada LSD dilakukan terhadap data dari pengembang dengan data dari BPN. Tujuan dari sinkronisasi ini adalah terciptanya keputusan BPN tepat dan adil.

C. Penetapan LSD

Penetapan LSD ditetapkan oleh Menteri ATR/BPN. Apabila terdapat terjadi perubahan yang membuat lahan sawah tersebut tidak termasuk dalam LP2B suatu wilayah, lahan tersebut dapat dialihfungsikan setelah diberikan rekomendasi oleh Menteri ATR/BPN. Permohonan rekomendasi pelepasan LSD dilakukan oleh pihak yang berkepentingan atau pihak yang merasa perlu untuk memperoleh rekomendasi kepada Menteri, yang kemudian dalam proses pemberian rekomendasi tersebut Menteri dapat berkordinasi dengan pemerintah daerah setempat.

2. Perlindungan Hukum Pelaku Pembangunan Atas Alih Fungsi Lahan Perumahan Miliknya Menjadi Lahan Sawah Dilindungi

Setiap perusahaan pengembang perumahan harus merencanakan pembangunan lahan perumahan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dokumen seperti pembebasan kepemilikan hak pemilik kepada investor, KKPR, KRK, dan dokumen perizinan lainnya harus dilengkapi untuk pencanaan tersebut.

Menurut R. Soeprapto, tujuan dari perencanaan pembangunan perumahan adalah untuk melakukan tata guna tanah, yang didefinisikan sebagai “rangkaiian kegiatan yaitu penataan, penggunaan, dan persediaan tanah secara berencana dan teratur untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Sudikno Mertokusumo juga menyatakan bahwa “tata guna tanah adalah kumpulan tindakan yang direncanakan untuk mengatur penyediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah dalam rangka pembangunan nasional”. Dalam penjelasan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 pada Pasal 33 ayat (1) menjelaskan bahwa:

“Yang dimaksud dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain, antara lain, adalah penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lain sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil”.

Menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 16 Tahun 2004, penatagunaan tanah sama dengan pengelolaan tata guna tanah, yang mencakup penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Pengelolaan tata guna tanah juga mencakup konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah untuk kepentingan masyarakat secara adil.¹⁵

Permasalahan antara pengembang perumahan dengan penetapan LSD dapat dilihat dari dasar penetapan Lahan Sawah Dilindungi yaitu Perpres Nomor 59 Tahun 2019 dan SK Menteri ATR/BPN Nomor 1589 Tahun 2021 menetapkan bahwa penetapan peta lahan sawah dilindungi berdasarkan foto dari citra satelit, verifikasi lahan, dan penyinkronan hasil verifikasi lahan. Namun, dalam praktik di lapangan, verifikasi dan penyinkronan hasil verifikasi tidak dilakukan secara menyeluruh, sehingga tidak ada verifikasi dan penyinkronan lahan dengan menyeluruh seutuhnya. Hal ini adalah permasalahan tumpang tindih yang menjadi perdebatan antara pemerintah daerah, petani, dan investor pengembang perumahan.

¹⁵ Rizki Erwahyuningrum, “Problematika Hukum Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Di Indonesia”, (2023) 3 Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset Sosial Humaniora 145. H. 322

Prinsip tata guna lahan sangat berpengaruh terhadap alih fungsi Lahan sawah dilindungi menjadi tanah non pertanian karena berpengaruh pada stabilitas pangan dan menjaga ekosistem.¹⁶ Namun hak atas tanah yang telah dimiliki oleh pengembang juga tidak dapat secara sepihak ditetapkan sebagai Lahan saah Dilindungi. Maka tak sedikit munculnya gugatan di PTUN dikarenakan penentuan secara sepihak Lahan Sawah Dilindungi tanpa adanya konsultasi publik kepada pihak yang berkepentingan. Gugatan tersebut untuk mendapatkan peninjauan kembali atas izin yang tidak sesuai dengan peruntukannya.¹⁷

Sementara mekanisme yang diatur dalam Pasal 6 Perpres No. 59 Tahun 2019 belum diterapkan dalam penetapan lahan sawah yang dilindungi, Pasal 7 Perpres No. 59 Tahun 2019 menetapkan bahwa lahan sawah yang beririgasi dan lahan sawah yang tidak beririgasi akan ditetapkan dalam lahansawah yang dilindungi sebagai peruntukan sawah. Peta sawah lindung akan menyertakan ketentuan Pasal 7 jika tidak dapat diterapkan segera. Dalam hal terdapat rencana pembangunan teritorial yang tidak sejalan dengan tindakan yang dilakukan, ada kemungkinan bahwa tanah tersebut akan digunakan dalam rencana strategis yang dirancang oleh individu swasta, pemerintah daerah, atau pemerintah pusat. Penetapan LSD hanya untuk mengetahui keberadaan lahan sawah yang ada dilokasi eksisting, sehingga ada kemungkinan tidak sesuai dengan peraturan RTRW yang berlaku ataupun rencana RTRW yang akan ditetapkan. Pasal 44 ayat 2 UU Nomor 41 Tahun 2009 memperbolehkan pengadaan tanah, lahan pertanian harus dilindungi ketika

¹⁶ I Gede Putu Putra Wibawa, I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, "Hilangnya Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Akibat Alih Fungsi Lahan Di Atas Tanah Hak Milik", (2025) jurnal Acta Comitas h. 382

¹⁷ Yogya Firman Nur Robbi, Sadino, Suartini "Aspek Hukum Lahan Sawah Dilindungi Dan Tata Ruang Legal Aspects of Protected Rice Land and Spatial Planning", (2024) Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum h. 108

dialihfungsikan menjadi lahan non-pertanian.¹⁸ Namun, pasal 44 ayat 2 tidak dapat menjadi dasar untuk perlindungan hukum bagi pengembang perumahan karena alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan permukiman dilakukan oleh masyarakat dan untuk kepentingan mereka sendiri.

Bagi pelaku Pembangunan perumahan yang sebelumnya memiliki tanah dengan fungsi peruntukan dalam KKPR adalah perumahan, berdasarkan Pasal 17 ayat (1) Perpres No. 59 Tahun 2019 jo Pasal 12 Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2024 mengatur bahwa:

“Terhadap Lahan Sawah yang ditetapkan sebagai LSD yang dimuat dalam Peta LSD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 namun belum ditetapkan sebagai bagian dari penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam RTR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, tidak dapat dialihfungsikan sebelum mendapat rekomendasi perubahan penggunaan tanah dari Menteri.”

Menteri yang dimaksud disini adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria tata ruang dan pertanahan. Berdasarkan aturan tersebut, pengembang perumahan harus melakukan permohonan rekomendasi perubahan penggunaan tanah yang dimiliki yaitu dari LSD menjadi tanah untuk perumahan atau lahan produktif. Rekomendasi tersebut dikeluarkan oleh pihak yang berwenang yaitu menteri ATR/BPN.

Pelaku Pembangunan perumahan dapat mengajukan permohonan rekomendasi untuk mengeluarkan lahan yang dimiliki dari peta LSD Jika ditemukan bahwa lahan tersebut diperuntukan untuk non sawah dan penetapan LSD tersebut tidak memiliki kesesuaian antara Rencana Tata Ruang (RTR), Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR), Izin, Konsesi, dan/atau Hak Atas Tanah. Setelah

¹⁸ Hotris Parlinggoman Sitanggang, Mella Ismelina F. Rahayu, “Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Produktif Pertanian Akibat Maraknya Alih Fungsi Lahan Untuk Keperluan Industri Dan Proyek Pembangunan Strategis Berdasarkan Hukum Positif Indonesia”, (2022) Jurnal Hukum Adigama 249

adanya pengajuan permohonan dari pembangun Perumahan, hasil yang diharapkan adalah adanya verifikasi dan kesesuaian dengan apa yang sudah diperiksa Kementerian yang berwenang dengan metode tangkapan citra satelit untuk memperoleh titik koordinat apakah lahan tersebut masuk kategori lahan sawah dilindungi atau tidak.

Berdasarkan pasal 13 ayat (1) Permen ATR/BPR No 2 Tahun 2024 mengatur bahwa permohonan rekomendasi perubahan penggunaan lahan tersebut dapat dilakukan oleh perorangan, badan hukum, maupun pemerintah. Selain itu pasal 13 ayat (3) Permen ATR/BPR No 2 Tahun 2024 juga menjelaskan terkait dokumen persyaratan permohonan rekomendasi perubahan penggunaan lahan tersebut seperti hak penguasaan atas tanah, peta atau sketsa tanah, dan juga KKPR jika memiliki. Berdasarkan pengaturan tersebut maka KKPR dapat dijadikan dasar bagi pengembang perumahan untuk mengajukan permohonan rekomendasi perubahan penggunaan atas lahan tersebut.

Pada dasarnya sudah diatur terkait dengan wewenang pemerintah terkait dengan penetapan LSD ini yaitu dalam Pasal 23 Perpres No. 59 Tahun 2019 yang mengatur bahwa:

- “(1) Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan mengenai Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah kepada Pemerintah Daerah provinsi.
- (2) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan mengenai Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota.
- (3) Bupati/wali kota melakukan pembinaan dan pengawasan mengenai Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah kepada masyarakat.
- (4) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilakukan paling sedikit melalui kegiatan koordinasi, sosialisasi, pemberian bimbingan, supervisi, konsultasi, dan/atau penyebaran informasi.

- (5) Pengawasan sebagaimana dirnaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilakukan melalui pemantauan dan evaluasi.”

Perlindungan hukum bagi pengembang perumahan atas hak atas tanah yang difungsikan untuk perumahan haruslah ditegakkan. Hal ini karena pengembang perumahan yang juga merupakan bagian dari masyarakat yang harus dilindungi akan resiko yang harus diterima ketika melakukan kegiatan investasi. Sering kali pengembang perumahan yang merupakan investor mendapatkan kerugian dan tidak memperoleh ganti rugi yang tepat karena kurangnya aturan yang jelas terkait dengan bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut.¹⁹

Pembangun perumahan yang memiliki tanah sudah berizin untuk Pembangunan perumahan dilindungi oleh hukum jika telah ditetapkan sebagai LSD oleh kementerian ATR/BPN. Perlindungan hukum tersebut berupa hak untuk mengajukan rekomendasi perubahan zona peruntukan tanah lahan sawah dilindungi menjadi peruntukan untuk perumahan. Namun perlindungan tersebut belum bisa memberikan rasa keadilan bagi pembangun perumahan apabila tanah yang dimiliki masuk dalam lahan sawah dilindungi untuk irigasi.

KESIMPULAN

Dasar pemerintah merubah fungsi lahan perumahan menjadi LSD adalah untuk mendukung kebutuhan pangan nasional, menyediakan data dan informasi persawahan. Tujuan dari penetapan LSD ini adalah untuk memahami lahan pertanian berkelanjutan, menekan percepatan konversi sawah, dan meningkatkan kemampuan petani supaya tidak melakukan alih fungsi sawahnya. Selain itu Menteri ATR/Kepala BPN juga melakukan kontrol atas integrasi peta LSD dan

¹⁹ Namira Aryani dkk, “*Perlindungan Hukum Terhadap Investor dalam Hal Jual Beli Saham Online (Online Trading)*”, Qawanin Jurnal Ilmu Hukum, Vol.1, No.1 (Agustus 2020), h. 4

RTRW untuk memantau dan mengevaluasi perubahan fungsi lahan yang ditetapkan untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) atau LSD. Perlindungan hukum pelaku pembangunan atas alih fungsi lahan perumahan menjadi lahan sawah dilindungi mengajukan permohonan rekomendasi untuk mengeluarkan lahan yang dimiliki dari peta LSD. Jika ditemukan bahwa lahan tersebut diperuntukan untuk non sawah dan penetapan LSD tersebut tidak memiliki kesesuaian antara Rencana Tata Ruang (RTR), Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR), Izin, Konsesi, dan/atau Hak Atas Tanah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Dahlia Eka dkk. "Hukum Pertanahan Problematika Kepastian Hukum Kebijakan Lahan Sawah dilindungi Versus Investasi". Sidoarjo. Zifatama Jawara, 2024
- Direktorat Penatagunaan Tanah. "Petunjuk Teknis Pertimbangan Teknis Pertnahan. Jakarta. Direktorat Penatagunaan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional". 2022
- Faizal. Tedy. "Hukum Pembukaan Lahan Perumahan di Kawasan Zona Hijau. Pekalongan". Nasya Expanding Management, 2024
- Marzuki, Peter Mahmud. "Teori Hukum. Jakarta": Kencana-Prenadamedia Group, 2005.
- _____-Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana-Prenadamedia Grub, 2005
- R Widodo dan Ananda Prima. "Hukum Perencanaan: Perangkat Optimalisasi Pemanfaatan Ruang Berkeadilan dan Permukiman Berkualitas". Yogyakarta. Gadjah Mada University Press, 2024
- Santoso, Urip. Hukum Perumahan. Jakarta. Kencana. 2014

Jurnal Ilmiah

- Ahmad Hilmy Al Mutawally, 2023. "Analisis Pola Persebaran dan Kesesuaian Penggunaan Lahan terhadap Rencana Detail Tata Ruang Tahun 2022-2042 Kawasan Perkotaan", Jurnal Geodesi Undip, Vol 12 (2)
- Ayumi Larasati. 2023. Implikasi Yuridis Pengalihan Fungsi Lahan Persawahan Menjadi Lahan Perumahan di Kecamatan Songgom Kabupaten Brebes. Tesis. Semarang. Universitas Islam Sultan Agung.
- Namira Aryani dkk, "Perlindungan Hukum Terhadap Investor dalam Hal Jual Beli Saham Online (Online Trading)", Qawanin Jurnal Ilmu Hukum, Vol 1, No.1 Agustus 2020
- Rizki Erwahyuni dkk, "Problematika Hukum Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Terhadap Pelaku Bisnis di Indonesia)", Journall Bisnis dan Manajemen, Vol 3 No.2 Februari 2023.
- Harun All Rosit, Nuraini Aisyah "Evaluasi Dampak Ketidaksesuaian LSD dengan RTRW Terhadap Pembangunan dan Pertanian di Karanganyar", (2024) Jurnal Widya bhumi
- Komang Adi Widiartana, Dewa Gede Pradnya Yustiawan "Problematika Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Permukiman Di Bali Dalam Perspektif Hukum Indonesia", (2025) Jurnal Media Akademik
- I Gede Surata "Dampak Yuridis Penetapan Lahan Sawah Yang Dilindungi Sebagai Wujud Kepedulian Pemerintah Terhadap Penyediaan Pangan Nasional (Studi di Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Buleleng)", (2023) Jurnal Hukum
- I Gede Putu Putra Wibawa, I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, "Hilangnya Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Akibat Alih Fungsi Lahan Di Atas Tanah Hak Milik", (2025) junal Acta Comitatus
- Yogya Firman Nur Robbi, Sadino, Suartini "Aspek Hukum Lahan Sawah Dilindungi Dan Tata Ruang Legal Aspects of Protected Rice Land and Spatial Planning", (2024) Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum
- Hotris Parlinggoman Sitanggang, Mella Ismelina F. Rahayu "Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Produktif Pertanian Akibat Maraknya Alih Fungsi Lahan

Untuk Keperluan Industri Dan Proyek Pembangunan Strategis Berdasarkan Hukum Positif Indonesia” (2022) Jurnal Hukum Adigama

Website

Kudus Purnomo Wahidin, “Sengkarut zonasi di atas tanah LSD “, 06 Agustus 2022, Akses 03 Agustus 2025, <https://www.alinea.id/nasional/sengkarut-zonasi-di-atas-lahan-sawah-yang-dilindungi-b2foD9F6t>

BIODATA SINGKAT PENULIS

Dodi Purnomo dan Sadino adalah mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Al Azhar, Indonesia