

# TINJAUAN YURIDIS KONVERSI LAHAN PERTANIAN DI INDONESIA PASCA DISAHKANNYA UU NO. 6 TAHUN 2023 TENTANG PENETAPAN PP PENGGANTI UU. NO. 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA MENJADI UNDANG-UNDANG

Muhammad Gilang Pratama<sup>1</sup>, Moh. Indra Bangsawan<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Universitas Muhammadiyah Surakarta

Email : <sup>1</sup>[C100180254@student.ums.ac.id](mailto:C100180254@student.ums.ac.id); <sup>2</sup>[mib136@ums.ac.id](mailto:mib136@ums.ac.id)

## Abstrak

Indonesia berfungsi utama sebagai negara agraris, dengan sebagian besar perekonomiannya berakar pada sektor pertanian. Studi ini bertujuan untuk menyelidiki perubahan status tanah di seluruh Indonesia. Selain itu, studi ini juga bertujuan untuk menganalisis perspektif hukum terkait transformasi lahan pertanian di Indonesia setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Metodologi penelitian hukum-normatif diterapkan, dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder serta penilaian literatur untuk menjawab pertanyaan penelitian. Terkait dengan lahan pertanian, pengelolaan masalah lahan dan perubahan status lahan pertanian erat kaitannya dengan perkembangan hukum agraria. Undang-Undang PA telah menetapkan peraturan mengenai hak atas penggunaan lahan, jaminan hukum, dan ketahanan pangan, serta pedoman mengenai reklasifikasi “status tanah” untuk kawasan pertanian. Namun, pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, menimbulkan berbagai implikasi berdasarkan doktrin “lex superior derogat legi inferiori”.

**Kata kunci :** Konversi, Lahan Pertanian, UU No. 6 Tahun 2023.

## Abstract

*Indonesia functions primarily as an agrarian country, with most of its economy rooted in the agricultural sector. This study aims to investigate changes in land status throughout Indonesia. Additionally, this study seeks to analyze the legal perspectives related to the transformation of agricultural land in Indonesia following the enactment of Law No. 6 of 2023 on the Conversion of Government Regulation in Lieu of Law No. 2 of 2022 on Job Creation into Law. A legal-normative research methodology was applied, utilizing primary and secondary legal materials as well as literature reviews to address the research questions. Regarding agricultural land, the management of land issues and changes in the status of agricultural land are closely related to the development of agrarian law. The PA Law has established regulations on land use rights, legal guarantees, and food security, as well as guidelines on the reclassification of “land status” for agricultural areas. However, the enactment of Law No. 6 of 2023 on the Conversion of Government Regulation in Lieu of Law No. 2 of 2022 on Job Creation into Law has raised various implications based on the doctrine of “lex superior derogat legi inferiori.”*

**Keywords:** Agricultural Land. Conversion, Law No. 6 of 2023.

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara agraris, yang sebagian besar mendasarkan perekonomiannya pada sektor pertanian. Hal ini sesuai dengan deskripsi agraris dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraris (UUPA). Meskipun undang-undang tersebut tidak memiliki pasal yang secara eksplisit mendefinisikan ‘agraris,’ undang-undang tersebut mencakup hubungan antara individu dan faktor-faktor yang dikategorikan sebagai agraris. Menurut Pasal 1 Ayat (2) UUPA, unsur-unsur agraria tersebut meliputi seluruh tanah, air, dan ruang udara beserta sumber daya alam yang terdapat di dalam batas wilayah Republik Indonesia.

Dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah, Indonesia memiliki potensi besar untuk masa depan. (Aminuddin & Agussalim Burhanuddin, 2023). Namun, memiliki potensi ini tidak melindungi negara dari berbagai hambatan dalam perjalanan pembangunan yang tentu saja sangat kompleks. Masalah tanah menjadi kendala utama. Tanah tidak hanya menyediakan pangan tetapi juga dukungan vital untuk pembangunan perumahan dan infrastruktur. Kepemilikan tanah menjadi masalah yang sulit dan kompleks akibat peran ganda ini. Dengan kepemilikan sebagai prioritas utama, masalah tanah di Indonesia melibatkan berbagai aspek. Ketidakjelasan mengenai kepemilikan tanah dapat memicu berbagai perselisihan. Perselisihan ini dapat timbul dari peristiwa sejarah, peraturan agraria yang ambigu dan bertentangan, serta klaim yang saling bersaing. Ada juga masalah ketidakmerataan regional, yang berarti distribusi tanah yang tidak merata di seluruh Indonesia. Sementara daerah lain mungkin memiliki kelebihan tanah yang tidak terpakai, beberapa daerah mungkin kesulitan mendapatkan tanah untuk pembangunan. Perkembangan regional dapat terpengaruh oleh ketidakmerataan ini. Selain itu, perkembangan ekonomi dan perkotaan Indonesia telah menyebabkan pergeseran penggunaan lahan dari pertanian ke perumahan, industri, dan kegiatan bisnis—sehingga menyebabkan transformasi lahan. Jika pergeseran ini terjadi tanpa perencanaan yang memadai, hal itu dapat serius mengancam kelangsungan pertanian dan lingkungan alam (Susantio & Beatrice, 2024).

Perubahan lahan terutama merugikan sektor pertanian. Data dari Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim menunjukkan bahwa laju konversi lahan di Indonesia tidak sejalan dengan perluasan lahan pertanian. Akibatnya, negara ini kekurangan lahan. Data dari Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa konversi lahan pertanian setiap tahun mencapai 100.000 hektar, sementara kapasitas pemerintah untuk mengembangkan sawah terbatas sekitar

40.000 hektar per tahun. Di Indonesia, situasi ini menyebabkan rasio konversi lahan terhadap lahan sawah yang ada hanya 5:2 per tahun. Perbedaan ketersediaan ini akan mengakibatkan penurunan pendapatan petani, erosi hak mereka untuk bergantung pada lahan sawah sebagai sumber penghidupan, serta terganggunya pertanian berkelanjutan di wilayah tersebut (Amalia, 2017).

Dilansir dari Kompas.id, dari awal hingga akhir rantai pasok, sektor pertanian menghadapi berbagai tantangan kompleks. Seiring dengan berkurangnya luas sawah, salah satu masalah utama adalah menurunnya ketersediaan lahan pertanian. Menurut data statistik nasional dari tahun 2015 hingga 2024, luas lahan sawah terus berkurang setiap tahunnya sekitar 80.000 hingga 100.000 hektar. Penurunan ini menyebabkan penurunan produksi beras dan luas lahan yang ditanami secara bertahap setiap tahunnya. Dikenal sebagai sumber pangan nasional, Pulau Jawa menghadapi masalah serius akibat konversi lahan yang luas. Di Jawa Tengah saja, sekitar 62.000 hektar lahan padi hilang dalam lima tahun terakhir karena dikonversi untuk penggunaan non-pertanian. Luas total lahan sawah (LBS) pada tahun 2019 adalah 1.049.661 hektar, namun pada tahun 2024 turun menjadi 987.648 hektar. Tren ini juga terlihat di bagian lain Jawa, didorong oleh pertumbuhan industri, proyek pembangunan, dan beberapa inisiatif infrastruktur (Sidik A. & Ratri, 2025).

Selain itu, dilansir dari CNBC Indonesia, penyempitan lahan pertanian juga mengancam mata pencaharian banyak petani. Pertumbuhan signifikan dalam jumlah petani kecil selama sepuluh tahun terakhir mencerminkan hal ini. Mereka yang memiliki lahan kurang dari 0,5 hektar disebut sebagai petani kecil. Sensus pertanian Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan peningkatan sebesar 21% dalam jumlah petani kecil selama sepuluh tahun terakhir. Provinsi Jawa Timur memimpin dengan 4,55 juta petani kecil, diikuti oleh Jawa Tengah dengan 3,53 juta dan Jawa Barat dengan 2,62 juta. Jumlah petani kecil yang besar menunjukkan bahwa banyak warga Indonesia masih menghadapi keterbatasan lahan, sehingga menurunkan produktivitas dan kesejahteraan mereka secara umum. Menurut data BPS tahun 2021, perubahan lahan padi di seluruh negeri berkisar antara 60.000 hingga 80.000 hektar per tahun. Konversi lahan padi seluas 300.000–400.000 hektar akan menyebabkan penurunan produksi beras selama lima tahun sebesar 1,8 juta hingga 2,4 juta ton GKG, jika indeks panen beras untuk lahan yang dikonversi berada antara 2,5–3%, dengan rata-rata hasil panen 6 ton beras kering giling (GKG) per hektar (Nugroho, 2024).

Bagi sektor pertanian, transformasi ekonomi merupakan tantangan besar. Perubahan kondisi ekonomi dapat meningkatkan permintaan lahan untuk penggunaan selain pertanian. Sebaliknya, total lahan yang tersedia di suatu wilayah biasanya tetap konstan; oleh karena itu, peningkatan permintaan lahan di satu sektor ekonomi hanya dapat dipenuhi dengan mengalihkan penggunaan lahan dari sektor lain seperti pertanian pangan, pembangkit energi, dan kehutanan (Aprillya S, Barcia, & Brata, 2020).

Lahan pertanian merupakan aset strategis bagi ketahanan pangan nasional. Namun, konversi lahan pertanian produktif menjadi kawasan industri, permukiman, atau infrastruktur terus meningkat di Indonesia. Data Kementerian ATR/BPN menunjukkan hilangnya rata-rata 150.000 hektar lahan pertanian per tahun (2015–2023). Regulasi sebelumnya, seperti UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B), mewajibkan perlindungan lahan abadi pertanian dan pembentukan daerah penyangga.

Tiga undang-undang mengatur peran dan tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melindungi hak-hak masyarakat terkait pangan dan pertanian di Indonesia. Sistem hukum yang ditinjau adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, serta Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, ketahanan pangan merujuk pada situasi di mana kebutuhan pangan rumah tangga terpenuhi, ditandai dengan ketersediaan pangan yang memadai dalam hal kuantitas dan kualitas, keamanan, keadilan, dan keterjangkauan (Janti, 2016).

Dalam konteks konversi lahan pertanian, alih fungsi lahan pertanian yang mengancam ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan memengaruhi produksi pangan, lingkungan fisik, dan kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang bergantung pada lahannya. Namun, sejak Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, pengaturan penataan ruang dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengalami transformasi yang signifikan. Sehingga pemerintah daerah kabupaten/kota tidak lagi memiliki wewenang untuk penataan ruang strategis maka mengancam fungsi lahan pertanian sebagai pemasok pangan (Handoyo & Faishal, 2024). Selain itu, ketiga undang-undang yang menaungi hak masyarakat atas pangan

maupun pertanian tersebut juga diubah dan diperbaharui melalui UU No. 6 Tahun 2023, akan tetapi pengesahan UU No. 6 Tahun 2023 yang menetapkan Perppu Cipta Kerja (No. 2 Tahun 2022) menjadi undang-undang mengubah paradigma pengelolaan lahan, terutama koneversi lahan pertanian.

Pembaharuan UU Cipta Kerja melalui UU No. 6 Tahun 2023 yang menetapkan Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi undang-undang, disahkan untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyatakan UU Cipta Kerja sebelumnya cacat formil. MK mengabulkan sebagian gugatan terhadap UU Cipta Kerja, karena dinilai tidak memenuhi unsur kegentingan memaksa dan tidak melibatkan partisipasi publik yang memadai dalam pembentukannya.

Selain itu, UU Cipta Kerja juga memberikan paradigma negatif terhadap para petani. Dilansir dari Kompas.id, para petani khawatir tentang dampak penghapusan peraturan produksi lokal untuk makanan impor dalam UU No. 11 Tahun 2020 (UU Cipta Kerja) terhadap mereka. Undang-Undang tersebut akan berdampak pada penciptaan lapangan kerja. Makanan impor dapat menggantikan tanaman lokal dan mengancam mata pencaharian petani. Undang-Undang Penciptaan Lapangan Kerja mengubah dan menghapus peraturan impor pangan yang tercantum dalam berbagai undang-undang. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, misalnya, mengatur bahwa impor pangan hanya diperbolehkan jika produksi dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri. Namun, UU Cipta Kerja saat ini tidak lagi mencantumkan syarat tersebut (NUGRAHA, PERDANA, & PANDU, 2022).

Lingkungan alam kita, kesejahteraan komunitas pertanian, dan produksi pangan semuanya bergantung pada konversi lahan. Perubahan penggunaan lahan dapat secara drastis mengurangi hasil panen padi, sehingga menurunkan pendapatan pertanian bagi petani. Belum ada upaya terorganisir untuk menciptakan lahan pertanian baru guna mengimbangi penurunan lahan pertanian produktif yang disebabkan oleh perkembangan ini. Ketika lahan pertanian yang dialokasikan untuk pertanian diubah untuk tujuan lain, hal ini mengurangi jumlah lahan yang tersedia untuk pertanian dan karenanya mempengaruhi berbagai variabel. Perubahan dari lahan pertanian ke penggunaan lain mengancam keamanan pangan di masa depan. Jika perubahan ini terus berlanjut tanpa kendali, hal ini dapat menjadi masalah nasional di Indonesia selain merugikan petani pedesaan. Penurunan pasokan pertanian seringkali menyebabkan petani kehilangan sumber penghidupan mereka, yang kemudian menyebabkan pengangguran dan

masalah sosial lainnya. Pendapatan per kapita dalam keluarga petani dan produksi pangan yang berkurang akan menjadi akibat dari situasi ini (Sidiq, Armeli, & Siwalatri, 2020).

UU No. 6 Tahun 2023 dibentuk dengan pendekatan yang serupa dengan UU Cipta Kerja sebelumnya, yaitu melalui metode omnibus law. Omnibus law dianggap sebagai strategi efektif dalam mengatasi kendala regulasi yang tumpang tindih di Indonesia. Metode omnibus law ini melibatkan penggabungan beberapa undang-undang menjadi satu undang-undang, sehingga mengakibatkan perubahan dan pencabutan undang-undang yang ada sebelumnya dengan satu undang-undang yang lebih komprehensif. Oleh karena itu, istilah “undang-undang sapu jagat” merujuk pada pendekatan omnibus law ini (Matompo & Izziyana, 2020). Sehingga, UU No. 6 Tahun 2023 secara resmi mengubah Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi peraturan permanen yang mempengaruhi regulasi terkait konversi lahan pertanian. Hal ini khususnya berkaitan dengan ketentuan yang diatur dalam UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan untuk Pangan (PLP2B) serta UU No. 3 Tahun 2020 tentang Pertanian UU No. 6 Tahun 2023 juga berdampak signifikan terhadap konversi lahan pertanian. Meskipun dimaksudkan untuk menyederhanakan perizinan komersial, undang-undang ini berpotensi mempercepat konversi lahan pertanian untuk penggunaan non-pertanian, seperti perumahan atau industri, akibat perizinan yang lebih sederhana dan mungkin penyederhanaan regulasi.

Oleh karena itu, berdasarkan pada latar belakang dan permasalahan diatas, maka tujuan dalam penelitian ini berfokus pada observasi pengaturan perubahan status tanah di Indonesia. Selain itu, penelitian bertujuan untuk mengkaji mengenai tinjauan yuridis konversi lahan pertanian di Indonesia pasca disahkannya UU No. 6 Tahun 2023 tentang Perppu No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

## **METODE PENELITIAN**

Pada penelitian ini, penulis menggunakan dengan metode penelitian, yakni melalui pendekatan penelitian hukum yuridis-normatif, dimana metode ini digunakan untuk menjawab pertanyaan ini melibatkan penggunaan sumber hukum primer dan sekunder bersama dengan studi pustaka. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif meliputi: (a) Penelitian prinsip-prinsip hukum, (b) Penelaahan sistematika hukum, (c) Analisis tingkat sinkronisasi hukum, (d) Studi sejarah hukum, dan (e) Studi hukum komparatif (Suratman & Dillah, 2014). Penggunaan metode penelitian hukum yuridis-normatif dan doktrinalnya mencakup teori,

filsafat, perbandingan, penciptaan, koherensi, legislasi, aspek formal, serta kekuatan norma pada penelitian hukum normatif mencakup beberapa bidang (Ali, 2021). Bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait dengan objek yang sedang diteliti yaitu UU No. 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, UU No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, UU Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Menteri ATR/BPN No. 2 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Verifikasi Data Lahan Sawah terhadap Data Pertanahan dan Tata Ruang, Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi, dan Pemberian Rekomendasi Perubahan Penggunaan Tanah pada Lahan Sawah yang Dilindungi, UUPA, Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah, Perda dan undang-undang lainnya yang mungkin berkaitan. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan adalah literatur seperti hasil penelitian terkait, jurnal dan buku hukum.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pengaturan Perubahan Status Tanah Di Indonesia

Pemberdayaan kesejahteraan masyarakat juga bergantung pada tanah. Hukum agraria mendefinisikan tanah sebagai hak-hak yang terkait dengannya serta properti fisiknya. Berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) UUPA, bahwa hak-hak yang diatur dalam mencakup pengelolaan negara atas beberapa hak tanah pribadi atau kelompok yang memenuhi persyaratan sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 2 UUPA. Kemudian, tanpa memandang jenis kelamin, setiap warga Indonesia berhak memperoleh hak atas tanah dan menikmati manfaatnya sebagaimana yang telah dinormakan dalam UUPA, yakni diatur pada:

a. Pasal 5 berbunyi:

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

b. Pasal 9 Ayat (2) berbunyi:

“Tiap-tiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.”

Setiap orang memiliki tiga kebutuhan mendasar: tempat tinggal, pakaian untuk dipakai, dan makanan untuk dimakan. Seiring bertambahnya jumlah orang yang tinggal di daerah perkotaan dan pedesaan, permintaan akan perumahan juga meningkat. Namun, karena ada kekurangan tanah, nilai tanah naik dengan cepat. Ada beberapa isu yang berkembang akibat ketidaksesuaian antara penawaran dan permintaan lahan (Hairiah, Kurniatun, & Rahayu, 2007). Kehidupan manusia bergantung pada tanah karena tanah menyediakan cara untuk mencari nafkah, terutama dalam hal penciptaan pendapatan. Hubungan antara manusia dan tanah yang dieksploitasi untuk keuntungan sama pentingnya dengan sumber daya kritis lainnya dan tempat-tempat yang penting untuk kelangsungan hidup. Perubahan dalam populasi dan aktivitas di sini terkait dengan pola penggunaan tanah. Perubahan penggunaan lahan dipengaruhi oleh pertumbuhan populasi regional yang terus meningkat. Pertumbuhan populasi yang cepat dan migrasi yang signifikan juga mengubah penggunaan lahan dengan cepat, sehingga unsur-unsur rencana penggunaan lahan provinsi perlu diimplementasikan. Pada dasarnya, rencana penggunaan lahan adalah perkiraan penggunaan lahan untuk kebutuhan tertentu. Mempertimbangkan kesesuaian lahan membuat sulit untuk menentukan cara mengalokasikan lahan (Afifah, Zamroni, & Suyatno, 2023).

Istilah “status tanah” merujuk pada penilaian tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terutama dalam menentukan hubungan hukum antara pemegang hak dan tanah itu sendiri, serta ruang lingkup hubungan tersebut, mengetahui status tanah sangatlah penting. Hak Pengawasan Negara (HMN) atas tanah diterapkan pada suatu area tanah tertentu sangat bergantung pada status tanahnya. Pada umumnya, istilah status tanah merujuk pada penilaian tanah berdasarkan peraturan yang berlaku. Terutama dalam menentukan hubungan hukum antara pemegang hak dan tanah itu sendiri serta tingkat hubungan tersebut, mengetahui status tanah sangat penting. Penentuan bagaimana Hak Pengawasan Negara (HMN) atas tanah diterapkan pada suatu area tanah tertentu sangat bergantung pada status tanah (Sarjita, 2020).

Menurut Satjipto Rahardjo penguasaan itu bersifat faktual, yaitu mementingkan kenyataan yang sifatnya hanya sementara sampai ada kepastian mengenai hubungan dengan objek yang dikuasainya, sementara pemilikan mempunyai hubungan yang jelas dan pasti antara

seseorang dengan objek yang menjadi sasaran pemilikan dengan berbagai macam hak-hak yang digolongkan sebagai *ius in rem*, karena ia berlaku terhadap semua orang (Gunanegara, 2022).

Dalam hukum perdata, hak pengelolaan dan hak atas tanah menggambarkan hubungan kepemilikan hukum antara orang atau badan hukum sebagai subjek hukum dan tanah sebagai objek hukum. Hak-hak ini berkembang dari kesepakatan yang dicapai dalam kerangka batasan legislatif. Dalam hukum agraria, diketahui bahwa hak kepemilikan, hak penggunaan usaha, hak penggunaan, dan hak penggunaan bangunan—bersama dengan hak pengelolaan—ada pada berbagai jenis tanah (Santoso, 2012). Mengenai status tanah, ada beberapa jenis-jenis hak atas tanah yang telah dinormakan dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA yang berbunyi:

“Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:

- a. hak milik,
- b. hak guna-usaha,
- c. hak guna-bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut-hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.”

Dalam konteks lahan pertanian, UU PA telah mengatur terkait hak guna usaha, perlindungan hukum dan ketahanan pangan beserta dengan regulasi peralihannya, yakni pada:

- a. Pasal 10 Ayat (1), yang berbunyi: “Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.”
- b. Pasal 14 Ayat (1) huruf d, yang berbunyi: “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 9 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam

rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu.”

c. Pasal 28 Ayat (1), yang berbunyi: “Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.”

d. Pasal 53 Ayat (1), yang berbunyi: “Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya didalam waktu yang singkat.”

Problematika terhadap status tanah lahan pertanian adalah dua unsur utama—yaitu unsur intern dan ekstern—yang bekerja bersama-sama menyebabkan lahan pertanian berubah menjadi lahan non-pertanian. Penyebab intern berasal dari kendala teknis terkait kualitas tanah, skala pertanian, keuntungan dari operasi tersebut, serta pandangan masyarakat terhadap lahan pertanian. Di sisi lain, faktor ekstern yang mendorong konversi lahan pertanian sebagian besar dipengaruhi oleh kondisi ekonomi dan demografi suatu wilayah serta peraturan pemerintah daerah (Djoni, Suprianto, & Cahrial, 2018). Terkait dengan konversi “status tanah” lahan pertanian, pengaturannya telah diatur dan dinormakan dalam Pepres No. 59 Tahun 2019, Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021, dan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 2 Tahun 2024. Pada ketiga peraturan perundang-undangan tersebut, memberikan penjelasan terkait konversi lahan pertanian yakni sebagai berikut:

1. Pasal 17 Ayat (1) Pepres No. 59 Tahun 2019 Tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, berbunyi:

“Terhadap Lahan Sawah yang masuk dalam peta Lahan Sawah yang dilindungi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) namun belum ditetapkan sebagai bagian dari penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, tidak dapat dialihfungsikan sebelum mendapat rekomendasi perubahan penggunaan tanah

dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang.”

2. Pasal 64 Ayat (1) huruf g angka 10 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah, berbunyi:

“Syarat permohonan Hak Guna Usaha yang berasal dari Tanah Negara meliputi surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah bagi Pemohon perorangan atau dalam bentuk akta notariil bagi Pemohon berbadan hukum dan bertanggung jawab secara perdata dan pidana yang menyatakan bahwa tanah yang dimohon bukan merupakan lahan pertanian pangan produktif bagi permohonan Hak Guna Usaha dalam rangka pencetakan sawah baru.”

3. Pasal 12 Peraturan Menteri ATR/BPN No. 2 Tahun 2024 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Verifikasi Data Lahan Sawah terhadap Data Pertanahan dan Tata Ruang, Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi, dan Pemberian Rekomendasi Perubahan Penggunaan Tanah pada Lahan Sawah yang Dilindungi, berbunyi:

“Terhadap Lahan Sawah yang ditetapkan sebagai LSD (Lahan Sawah yang Dilindungi) 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 (Rencana Tata Ruang) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, tidak dapat dialihfungsikan sebelum mendapat rekomendasi perubahan penggunaan tanah dari Menteri.”

Selain itu, tata cara konversi atau peralihan lahan pertanian (lahan sawah yang dilindungi atau LSD) menjadi tanah non-pertanian atau penggunaan tanahnya sangat ketat dan rumit dikarenakan harus memiliki syarat khusus, yakni dengan melakukan permohonan rekomendasi dari Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR). Tata cara pemberian rekomendasi perubahan atau peralihan lahan sawah yang dilindungi sebagaimana yang dimaksud telah dinormakan dalam Pasal 13 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4) dan Ayat (5) Peraturan Menteri ATR/BPN No. 2 Tahun 2024, yakni sebagai berikut:

(1) Permohonan rekomendasi perubahan penggunaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dapat diajukan oleh:

a. perorangan;

- b. badan hukum; atau
  - c. Instansi Pemerintah.
- (2) Permohonan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Menteri melalui Direktur Jenderal.
- (3) Permohonan rekomendasi yang diajukan oleh perorangan atau badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b harus dilengkapi dengan dokumen persyaratan berupa:
- a. surat permohonan rekomendasi perubahan penggunaan tanah pada LSD;
  - b. surat pernyataan komitmen pembangunan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun;
  - c. peta atau sketsa lokasi yang dimohon;
  - d. bukti pemilikan tanah dan/atau penguasaan tanah;
  - e. keterangan rencana penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah;
  - f. salinan identitas pemohon;
  - g. salinan nomor pokok wajib pajak pemohon;
  - h. salinan akta pendirian dan pengesahan badan hukum, untuk pemohon badan hukum;
  - i. bukti permohonan KKPR (Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang), apabila ada; dan
  - j. KKPR/pernyataan mandiri pelaku usaha mikro dan kecil, apabila ada.
- (4) Permohonan rekomendasi yang diajukan oleh Instansi Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c harus dilengkapi dengan dokumen persyaratan berupa:
- a. surat permohonan rekomendasi perubahan penggunaan tanah pada LSD;
  - b. surat pernyataan komitmen pembangunan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun;

- c. peta atau sketsa lokasi yang dimohon;
  - d. bukti pemilikan tanah dan/atau penguasaan tanah;
  - e. keterangan rencana penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah;
  - f. bukti permohonan KKPR, apabila ada;
  - g. KKPR, apabila ada;
  - h. dokumen alokasi pada anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau daerah;  
dan
  - i. Penetapan Lokasi, apabila ada.
- (5) Selain dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4), bagi permohonan yang berkaitan dengan kegiatan berusaha juga melampirkan:
- a. NIB (Nomor Induk Berusaha) jika telah terdaftar dalam Sistem OSS; dan
  - b. KBLI (Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia) yang diajukan.

### **Tinjauan Yuridis Konversi Lahan Pertanian Di Indonesia Pasca Disahkannya UU No. 6 Tahun 2023**

Pengaturan masalah lahan dan alih fungsi lahan pertanian tidak terlepas dari sejarah hukum agraria. Hal ini dapat dilihat dari pengertian kata agraria yang berasal dari bahasa latin agrarius yang berarti perladangan, persawahan, pertanian, dan atau dengan kata lain dapat diartikan apa yang berhubungan dengan tanah. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian agraria yaitu urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Sedangkan dalam Black's Laws Dictionary, kata agraria dalam bahasa Inggris diartikan tanah dan hubungan dengan usaha pertanian (Sahnan, 2016). Pada perkembangannya sekarang pengertian agraria tidak hanya mencakup masalah tanah pertanian saja, akan tetapi juga mencakup persoalan tanah yang lebih luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilikan. Pasca lahirnya UUPA, pada Pada era orde baru (1968-1998) strategi hukum di bidang pertanian diarahkan untuk mencapai tiga hal yakni:

- a. memantapkan ketahanan pangan nasional;
- b. memacu pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan stabilitas ekonomi nasional; dan

- c. meningkatkan pendapatan petani (Badan Litbang Pertanian, 2023).

Dalam konteks konversi lahan pertanian, ketentuan terkait kepentingan lahan pertanian sebagai pangan berkelanjutan dalam UU No. 6 Tahun 2023 hanya mengubah Pasal 44 Ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009 yang dijelaskan melalui Pasal 124, berbunyi:

“Ketentuan Pasal 44 Ayat (2) diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Dalam hal untuk kepentingan umum dan/atau Proyek Strategis Nasional, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Sedangkan dalam Pasal 44 Ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009, berbunyi:

“Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Perubahan dalam pada kedua pasal dalam undang-undang sangat berdampak dari petani. Meskipun telah berlaku selama enam puluh tahun, Undang-Undang Pokok Agraria masih sangat dihormati. Proses pembentukannya yang panjang, yang berlangsung kurang lebih selama dua belas tahun, tampaknya tidak memikirkan kepentingan pribadi atau politiknya semata-mata. Pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, yang mengubah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, benar-benar mempertimbangkan masa depan Indonesia lebih dari satu tahun, lima tahun, atau sepuluh tahun. Namun, selama puluhan tahun mendatang. Tujuan utama dari Undang-Undang Pokok Agraria, bagaimanapun, dihilangkan dengan adanya perubahan pada Pasal 44. Dalam proses alih fungsi lahan untuk kepentingan umum, empat (4) syarat utama dihapus. Ini termasuk melakukan analisis kelayakan strategis, membuat rencana alih fungsi, membebaskan kepemilikan dari pemilik, dan menyediakan lahan pengganti untuk lahan pertanian berkelanjutan yang dialih fungsikan (Takim, 2021).

Penghapusan ini pasti akan menyebabkan penyusutan lahan pertanian. Ketika persyaratan sebelumnya dihapus dan digantikan dengan kalimat yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, mereka masih belum mampu menekan laju penyusutan lahan pertanian. Keempat persyaratan yang sudah ada seharusnya dipertajam dan didukung dengan persyaratan tambahan untuk mencegah kehilangan lahan pertanian demi

kepentingan umum. Bagaimana dengan nasib jumlah lahan pertanian kita yang kian menyusut ketika persyaratan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang sudah diakomodir secara menyeluruh kemudian dihapuskan (Takim, 2021).

Regulasi alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan belum memenuhi keadilan ekologis seperti yang diteorikan oleh W. Pederson, bahwa prinsip keadilan ekologis meliputi, prinsip pencegahan, prinsip ganti rugi, prinsip strict liability, dan prinsip pembangunan keberlanjutan kehidupan (intergenerasi) yang memenuhi hak lingkungan secara adil disetiap generasi), hal ini disebabkan adanya konflik kepentingan dalam pemanfaatan lahan antara sektor pertanian dan sektor non pertanian (Sebastian, 2012).

Menurut penulis, konflik kepentingan dalam pemanfaatan lahan tersebut muncul akibat adanya tiga fenomena ekonomi dan sosial, yaitu 1) keterbatasan sumberdaya lahan, 2) pertumbuhan penduduk dan 3) pertumbuhan ekonomi. Luas lahan yang tersedia relatif terbatas, sehingga pertumbuhan penduduk akan meningkatkan kelangkaan lahan yang dapat dialokasikan untuk kegiatan pertanian dan non pertanian. Hal ini kemudian berpengaruh pada politik hukum regulasi perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Secara formal, kewenangan Pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, dengan adanya kewenangan tersebut maka ketika pemerintah dihadapkan pada dilematis antara keadilan ekonomi dalam rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka keadilan ekologis akan terkalahkan. Hal ini terlihat dari regulasi tentang alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang membolehkan adanya alih fungsi lahan untuk kepentingan proyek strategis nasional.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan diatas, maka penulis memiliki kesimpulan yakni: 1) Pengaturan perubahan status tanah di Indonesia, bahwa pengaturan hukum terkait perubahan status tanah secara normatif cukup spesifik, terutama terkait “status tanah” lahan pertanian dikarenakan lahan pertanian merupakan bentuk ketahanan pangan nasional yang harus diberikan perlindungan hukum dan memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap roda perekonomian di Indonesia, khususnya para petani. Dalam konteks masalah pertanahan berkaitan dengan ranah keperdataan cenderung memiliki lebih banyak dokumen karena dalam proses pembuktian dan pihak-pihak yang berperkara harus menyertakan bukti tertulis yang kuat, sehingga regulasinya pun juga harus memadai, terutama terkait “status tanah” lahan

pertanian. 2) Tinjauan yuridis konversi lahan pertanian di Indonesia pasca disahkannya UU No. 6 Tahun 2023 menimbulkan beberapa implikasi pada pasalnya, terutama pada Pasal 124 UU No. 6 Tahun 2023 yang mengubah Pasal 44 Ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009. Selain itu, Pasal 124 UU No. 6 Tahun 2023 tentunya mengakibatkan disharmonisasi atau secara hierarki perundangan-undangan bertentangan dengan undang-undang yang kedudukannya lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*) terhadap dengan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan yang imbasnya mempercepat alih fungsi tanah pertanian dan meniadakan kewajiban penyediaan tanah pengganti bagi petani terdampak,

### DAFTAR PUSTAKA

- Afifah, S. F. N., Zamroni, M., & Suyatno, S. (2023). Problematika Hukum Dalam Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Perumahan. *Jurnal Reformasi Hukum : Cogito Ergo Sum*, 3(2), 75–81. <https://doi.org/10.51804/jrhces.v3i2.14275>
- Ali, Z. (2021). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Amalia, Y. (2017). Analisis Persepsi Masyarakat Terhadap Pengelolaan Repong Damar Berkelanjutan Di Pekon Kota Batu Kecamatan Ngaras Kabupaten Pesisir Barat. *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952., 6(November), 5–24.
- Aminuddin, M. A., & Agussalim Burhanuddin. (2023). Potensi Kekayaan Dan Keberagaman Maritim Di Wilayah Papua Dalam Upaya Mendorong Kesejahteraan Rakyat. *Mandub : Jurnal Politik, Sosial, Hukum Dan Humaniora*, 1(4), 157–176. <https://doi.org/10.59059/mandub.v1i4.607>
- Aprillya S, S., Barcia, F., & Brata, B. (2020). Analisis Faktor Penyebab Dan Strategi Pengendalian Alih Fungsi Sawah Menjadi Perumahan Dan Dampaknya Terhadap Lingkungan Di Kota Bengkulu. *Naturalis: Jurnal Penelitian Pengelolaan Sumber Daya Alam Dan Lingkungan*, 9(2), 43–50. <https://doi.org/10.31186/naturalis.9.2.13505>
- Badan Litbang Pertanian. (2023). *Ekonomi Padi Beras*.
- Djoni, D., Suprianto, S., & Cahrial, E. (2018). Kajian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Di Kota Tasikmalaya. *MIMBAR AGRIBISNIS: Jurnal Pemikiran Masyarakat Ilmiah Berwawasan Agribisnis*, 1(3), 233. <https://doi.org/10.25157/ma.v1i3.43>

- Gunanegara, G. (2022). Kebijakan Negara Pada Pengaturan Hak Atas Tanah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 6(2), 161–184. <https://doi.org/10.24246/jrh.2022.v6.i2.p161-184>
- Hairiah, Kurniatun, & Rahayu, S. (2007). Pengukuran ‘Karbon Tersimpan’ Di Berbagai Macam Penggunaan Lahan (1st ed.). Jakarta: World Agroforestry Centre.
- Handoyo, S., & Faishal, A. (2024). PERLINDUNGAN HUKUM LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN, PETANI DAN GENERASI TANI DALAM SISTEM KEDAULATAN PANGAN NASIONAL. *Jurnal Prisma Hukum*, 8(8), 30–36.
- Janti, G. I. (2016). PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN GUNA MEMPERKOKOH KETAHANAN PANGAN WILAYAH (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta). *Jurnal Ketahanan Nasional*, 22(1), 1. <https://doi.org/10.22146/jkn.16666>
- Matompo, O. S., & Izziyana, W. V. (2020). KONSEP OMNIBUS LAW DAN PERMASALAHAN RUU CIPTA KERJA. *Rechstaat Nieuw*, 5(1), 22–29.
- NUGRAHA, D. W., PERDANA, A. P., & PANDU, P. (2022). Petani Mencemaskan Dampak UU Cipta Kerja. Retrieved June 25, 2025, from Kompas.com website: <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2022/02/06/petani-mencemaskan-dampak-uu-cipta-kerja>
- Nugroho, R. A. (2024). Kiamat Sawah Makin Nyata, Pemerintah Jokowi Siapkan Strategi Ini. Retrieved June 24, 2025, from CNBC Indonesia website: [https://www.cnbcindonesia.com/news/20240814173332-4-563098/kiamat-sawah-makin-nyata-pemerintah-jokowi-siapkan-strategi-ini?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.cnbcindonesia.com/news/20240814173332-4-563098/kiamat-sawah-makin-nyata-pemerintah-jokowi-siapkan-strategi-ini?utm_source=chatgpt.com)
- Sahnan. (2016). *Hukum Agraria Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Santoso, U. (2012). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.
- Sarjita. (2020). *Beberapa Pemikiran Tentang Status Tanah dan Dinamikanya*. Sleman: STPN Press.

- Sebastian, A. A. B. T. (2012). Menim(b)ang Keadilan Eko - Sosial. In Kertas Kerja EPISTEMA No. 7/2012. Jakarta: Epistema Institutu.
- Sidik A., B., & Ratri, Z. (2025). Tantangan Konversi Lahan dalam Semangat Cita-cita Swasembada Pangan. Retrieved June 23, 2025, from Kompas.com website: [https://www.kompas.id/artikel/tantangan-konversi-lahan-dalam-semangat-cita-cita-swasembada-pangan?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.kompas.id/artikel/tantangan-konversi-lahan-dalam-semangat-cita-cita-swasembada-pangan?utm_source=chatgpt.com)
- Sidiq, A., Armeli, I. K., & Siwalatri, N. K. A. (2020). Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Di Desa Pandak Gede Kabupaten Tabanan. *Jurnal Pengelolaan Sumberdaya Alam Dan Lingkungan (Journal of Natural Resources and Environmental Management)*, 10(2), 329–337. <https://doi.org/10.29244/jpsl.10.2.329-337>
- Suratman, & Dillah, P. (2014). *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Susantio, C., & Beatrice, M. (2024). Badan Bank Tanah Indonesia dengan Land Bank Agency Belanda: Studi Komparasi. *Unes Law Review*, 6(3), 8518–8538. Retrieved from <https://review-unes.com/https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>
- Takim, M. H. (2021). Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. *Airlangga Development Journal*, 4(6), 63–77. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.31219/osf.io/9yemb>