

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lahan pertanian adalah suatu sumber daya strategis yang memainkan peran penting dalam kehidupan masyarakat, khususnya dalam penyediaan pangan dan penopang ketahanan pangan nasional. Fungsi lahan pertanian tidak hanya terbatas pada aspek ekonomis sebagai sumber bahan pangan, tetapi juga mencakup fungsi ekologis dalam menjaga keseimbangan lingkungan hidup. Namun, dalam perkembangannya, Peningkatan tekanan terhadap lahan pertanian merupakan dampak dari pertumbuhan jumlah penduduk, urbanisasi, dan pembangunan ekonomi yang membutuhkan lahan nonpertanian seperti perumahan, kawasan industri, maupun sarana infrastruktur. Hal ini sebagai pendorong adanya fungsi lahan pertanian yang dialihkan ke lahan nonpertanian, salah satunya lahan pekarangan

Ketersediaan pasokan dan ketahanan pangan terancam oleh peralihan lahan pertanian.¹ Karena dampak yang diakibatkan bagi produksi pangan di suatu wilayah akan berubah, kondisi lingkungan akan terganggu, dan kesejahteraan para petani akan mengalami penurunan. Peralihan fungsi lahan pertanian oleh para petani dapat dipengaruhi oleh tiga elemen, yaitu: 1. elemen eksternal seperti

¹ Marnan A.T. Mokorimban, Hironimus Taroreh, Herry F.D. Tuwaidan, Sjeny S. Malalantang, & Malcky M. Telleng. (2024). Dampak Lingkungan Penerapan Undang-Undang No.41 Tahun 2009 tentang Alih Fungsi Lahan Pertanian di Desa Silian. *Prosiding Seminar Nasional Pembangunan Dan Pendidikan Vokasi Pertanian*, 5(1), 258–266. <https://doi.org/10.47687/snppvp.v5i1.1111>

demografi, perkembangan wilayah, dan kondisi ekonomi. 2. elemen internal yang meliputi keadaan finansial petani pemilik lahan. dan, 3. Faktor kebijakan yang mencakup peraturan hukum serta pelaksanaan ketentuan tersebut.²

Peralihan lahan merujuk pada perubahan total atau sebagian dari fungsi lahan di area tertentu menjadi lahan pertanian, permukiman, atau kawasan industri, yang berdampak pada lahan pertanian di wilayah tersebut.³ Dalam hal ini peralihan lahan pertanian dimana fungsi yang sebenarnya untuk menjaga keberlanjutan penyediaan pangan, ekonomi, dan ekologi masyarakat, akan di alihkan/diubah fungsinya untuk menjadi pekarangan yang akan berdampak bagi ketahanan komoditas pangan yang dihasilkan dari lahan pertanian tersebut. Sedangkan perkembangan kebutuhan masyarakat semakin meningkat setiap tahunnya. Menyangkut peningkatan jumlah penduduk, penguasaan serta pemanfaatan, peran lahan mengalami gangguan dan mulai dianggap sebagai isu yang signifikan. Situasi ini menimbulkan tantangan akibat lonjakan jumlah penduduk, beserta pembangunan lainnya yang mendukung, sehingga permintaan setiap tahun, semakin banyak lahan atau tanah yang tersedia untuk penggunaan produktif.⁴ Hal itu membuat lingkungan menjadi elemen yang mempengaruhi fungsi lahan, seperti lahan pertanian yang mengalami penurunan

² Wibisono, G., & Yeni Widowaty. (2023). Urgensi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Terhadap Alih Fungsi Lahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Krtha Bhayangkara*, 17(1), 93–106. <https://doi.org/10.31599/krtha.v17i1.1962>

³ Desmawan, D., Nuraisah, A., Mumtaz, A., Fadhilah, M. F., Aufa, F. S., Malihati, L., Sultan, U., & Tirtayasa, A. (2024). *Bursa : Jurnal Ekonomi dan Bisnis Dampak Pengalihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan* (Vol. 3, Issue 2).

⁴ Umi Nur Atni Setyaningsih, Nofi Fatmawati, Muhammad Daffa Maulana, Shifa Nur' Afrianti, & Hany Nurpratiwi. (2023). Pengaruh Pengalihfungsian Lahan Pertanian Menjadi Permukiman Terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat (Studi Kasus Lahan Sawah Di Kec. Widodaren, Kab. Ngawi). *Dewantara : Jurnal Pendidikan Sosial Humaniora*, 2(2), 158–167. <https://doi.org/10.30640/dewantara.v2i2.1033>

produktivitas seringkali diubah fungsi nya untuk digunakan dalam hal-hal lebih menguntungkan.⁵

Konversi lahan membawa sejumlah efek positif yang dapat dirasakan. Salah satu manfaat positifnya adalah dapat memenuhi kebutuhan ruang untuk pengembangan seperti perumahan, sektor transportasi, perdagangan, industri, dan sebagainya. Selain itu, redistribusi penggunaan lahan untuk industri non-pertanian dapat meningkatkan pendapatan daerah. Di sisi lain, terdapat pula dampak negatif, di mana konversi lahan pertanian yang berlangsung tanpa kendali dapat membahayakan jumlah ketersediaan pangan. Bahkan dalam jangka panjang, ini bisa mengakibatkan dampak sosial yang merugikan di masa depan. Contohnya adalah menyusutnya area lahan pertanian yang menyebabkan penurunan hasil pertanian, pengurangan lahan sawah yang berpotensi mengubah iklim mikro, serta dapat memicu kerusakan lingkungan.

Meskipun alih fungsi lahan dapat memberikan manfaat ekonomis, seperti terpenuhinya kebutuhan permukiman dan peningkatan pendapatan masyarakat, namun dampak negatifnya jauh lebih signifikan, antara lain penyusutan luas lahan pertanian, penurunan produksi pangan, hingga terganggunya ekosistem lingkungan. Karena itu, pemerintah telah menetapkan regulasi, yaitu “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan” yang mengatur mekanisme, prosedur, dan syarat alih fungsi lahan.

⁵ Sonyinderawan, F. (2020). Dampak Alih Fungsi Lahan Sawah Menjadi Non Pertanian Mengakibatkan Ancaman Degradasi Lingkungan. *JURNAL SWARNABHUMI: Jurnal Geografi Dan Pembelajaran Geografi*, 5(2), 36. <https://doi.org/10.31851/swarnabhumi.v5i2.4741>

Permasalahannya, di tingkat praktik sering kali peralihan lahan pertanian menjadi pekarangan tidak mengikuti ketentuan hukum tersebut. Alih fungsi lahan pertanian memerlukan analisis kelayakan yang mendalam sebelumnya, disusunnya strategi untuk alih fungsi lahan, adanya proses pelepasan hak dari pemilik, dan disiapkannya lahan alternatif. Kelemahan pengawasan oleh pemerintah daerah, kurangnya penyuluhan tentang regulasi, serta rendahnya tingkat kesadaran hukum masyarakat menambah buruk kondisi ini. Akibatnya, banyak alih fungsi lahan berlangsung secara tidak prosedural, tanpa izin resmi, dan tanpa penyediaan lahan pengganti, yang pada akhirnya menimbulkan ketidaksesuaian antara kondisi empiris di lapangan dengan ketentuan normatif yang berlaku. Hal itu yang menimbulkan kerugian bagi ketahanan pangan, lingkungan, maupun kepastian hukum.

Kesenjangan antara aturan hukum (*das sollen*) dan realitas pelaksanaan (*das sein*) inilah yang menjadi inti dari permasalahan penelitian. Secara normatif, proses peralihan fungsi lahan pertanian ke lahan pekarangan harus mengikuti mekanisme yang ketat sesuai Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 . Namun secara empiris, pelaksanaannya sering kali menyimpang dari ketentuan tersebut. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan penting mengenai bagaimana prosedur hukum yang seharusnya diterapkan, serta sejauh mana ketentuan tersebut dijalankan dalam praktik oleh masyarakat dan pemerintah daerah.

Untuk menindaklanjuti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pangan Pertanian Berkelanjutan, Pemerintah Bojonegoro menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2025 Tentang Perlindungan Dan

Pemberdayaan Petani. Penerbitan peraturan ini tidak semata hanya melindungi para petani saja, namun perlindungan lahan persawahan yang masih sangat produktif guna menunjang ketersediaan komoditas pangan yang ada di Kabupaten Bojonegoro. Meskipun dalam peraturan tersebut tidak ada sepenuhnya terkait peralihan lahan pertanian, tapi dalam peraturan tersebut petani yang mengelola lahan dalam kawasan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan mendapat perlindungan dari pemerintah kabupaten. Maka dari itu perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sangat di perlukan dari ancaman alih fungsi lahan.⁶

Berdasarkan penjelasan di atas, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam memahami serta mengevaluasi penerapan aturan hukum mengenai peralihan fungsi lahan pertanian menjadi lahan pekarangan. Dengan melakukan studi terhadap “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan”, penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan secara utuh tahapan, persyaratan, serta kewenangan berbagai pihak dalam proses peralihan fungsi lahan, serta mengungkap berbagai hambatan yang terjadi di lapangan. Dengan demikian, penulis melakukan penelitian **Prosedur Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Pekarangan Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan”** ini diharapkan dapat memberikan wawasan yang lebih dalam kepada masyarakat dan pemerintah daerah agar proses peralihan fungsi lahan dapat dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum, tidak merugikan kepentingan

⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 6 Tahun 2025 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani, Pub. L. No. 6, 6 1 (2025). https://peraturan.bpk.go.id/Download/388869/PERDA_NO_6_TAHUN_2025_TTG_PERLINDUNGAN_DAN_PEMBERD.pdf

masyarakat, dan tetap selaras dengan prinsip pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan atas peralihan fungsi menjadi lahan pekarangan?
2. Bagaimana prosedur hukum peralihan fungsi lahan pertanian menjadi lahan pekarangan menurut “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan”?

C. Tujuan Penelitian

- A. Menganalisis dan mengkaji bentuk perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagai akibat dari peralihan fungsi menjadi lahan pekarangan.
- B. Menganalisis dan mendeskripsikan prosedur hukum mengenai peralihan fungsi lahan pertanian menjadi lahan pekarangan berdasarkan “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan”.

D. Manfaat Penelitian

Berikut ini adalah beberapa aplikasi teoritis dan praktis dari manfaat penelitian ini:

1. Secara Teoritis

Diharapkan temuan penelitian ini dapat memajukan ilmu hukum, khususnya hukum agraria dan Hukum Tata Ruang, dengan menganalisis secara mendalam implementasi dan relevansi “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan”

2. Secara Praktis

Secara praktis, temuan penelitian ini dapat dibagi menjadi dua kategori:

- a. Bagi Pemerintah Daerah, diharapkan menjadi masukan dalam perumusan kebijakan dan perbaikan mekanisme pengawasan serta perizinan alih fungsi lahan.
- b. Bagi Masyarakat, memberikan pemahaman mengenai hak dan kewajiban serta prosedur hukum yang benar terkait pengalihan fungsi lahan pertanian.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian Dalam skripsi ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Metode penelitian normatif adalah metode penelitian hukum yang penelitiannya fokus pada peraturan atau perundang-undangan yang tertulis (*law in books*) atau penelitian yang berdasar pada kaidah atau norma yang berlaku dalam masyarakat Penelitian normatif dapat dipahami sebagai penelitian literatur, yang sebagian besar menggunakan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan

bahan hukum tersier. Mayoritas data yang digunakan berasal dari Undang-Undang atau peraturan-peraturan tertulis yang diterima dalam masyarakat.⁷

2. Metode Pendekatan

Pendekatan perundang-undangan (*Statutte Approach*) adalah metode yang digunakan penulis. Pendekatan “perundang-undangan” adalah metode yang melibatkan peninjauan terhadap item hukum.⁸ Hal ini menunjukkan bahwa metode ini dilaksanakan dengan melihat semua hukum yang berhubungan peralihan fungsi lahan pertanian dan regulasi lainnya yang bersangkutan dengan peralihan lahan pertanian.

Selain menggunakan pendekatan perundang-undangan, penelitian ini juga menerapkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami dan menganalisis konsep hukum yang berkaitan dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan serta perubahan fungsi lahan pertanian. Pendekatan ini menggali doktrin, dasar, dan pandangan para ahli hukum untuk memahami secara keseluruhan tentang perlindungan hukum, ketahanan pangan, dan pembangunan yang berkelanjutan.⁹ Dengan menganalisis aturan hukum secara teoritis, pendekatan ini digunakan untuk mengecek sejauh mana konsep dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sesuai dengan praktik peralihan fungsi lahan di lapangan, serta

⁷ Muhammad, H. Y., Komarudin, P., & Hadi, H. (2023). Metode Penelitian Hukum: Analisis Problematika Hukum Dengan Metode Penelitian Normatif Dan Empiris. *Badamai Law Journal*, 3(2), 160.

⁸ Dr. Marjan Miharja, S. H. M. H. (2023). *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. CV Cendekia Press. https://books.google.co.id/books?id=_TLpEAAAQBAJ

⁹ Marzuki, M. (2017). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media.

menjadi dasar untuk memahami peraturan perundang-undangan secara terpadu dan konsisten.

3. Sumber Bahan Hukum

Skripsi ini menggunakan sumber bahan yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan tersier sebagai berikut

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat dan merupakan sumber utama hukum itu sendiri, meliputi peraturan perundang-undangan (seperti UUD 1945 dan undang-undang), yurisprudensi (putusan pengadilan yang menjadi dasar keputusan di kemudian hari), dan perjanjian internasional. Dalam penelitian ini menggunakan “Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan”, Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro Nomor 6 Tahun 2025 tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan, Peraturan Daerah (PERDA) terkait penataan ruang dan pengalihan fungsi lahan (jika ada), dan Putusan pengadilan (jika ada) terkait sengketa alih fungsi lahan.
2. Bahan hukum sekunder merujuk pada sumber hukum yang meliputi karya tulis yang dihasilkan oleh pakar hukum yang berpengaruh, artikel-artikel dalam jurnal hukum, sudut pandang akademisi, keputusan-keputusan “perundang-undangan”, “yurisprudensi”, dan temuan “simposium” terkini tentang topik penelitian. Teks hukum yang

relevan digunakan dalam penelitian ini, serta jurnal hukum dan temuan dari penelitian sebelumnya

3. Bahan hukum tersier adalah dokumen yang melengkapi informasi hukum primer dan sekunder dengan memberikan klarifikasi atau arahan. Kamus dan ensiklopedia hukum digunakan dalam penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah Studi Kepustakaan (*Documentary Research*), yaitu mekanisme pengumpulan data yang menggunakan informasi tekstual. Studi literatur dapat dilakukan dengan kita mengumpulkan semaksimal mungkin bahan hukum, selanjutnya mengkaji bagaimana dalam bahan hukum tersebut pembahasan mengenai peralihan lahan pertanian, dan setelah itu mengolah hasil kajian Sumber daya perpustakaan tentang “pengalihan lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian” disusun secara metodis.¹⁰

5. Analisis Bahan Hukum

Analisis data dilakukan dengan analisis deskriptif kualitatif, yaitu dilakukan dengan menganalisis, menggambarkan, dan meringkas kondisi dari data yang dikumpulkan. Tahapannya meliputi:

¹⁰ Masidi, Handayati, N., & Astutik, S. (2024). Pengalihan Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian. *Jurnal Pendidikan Tambusai*, 8(2), 33557–33564.

1. Deskripsi: Menguraikan dan menafsirkan ketentuan hukum yang berlaku (norma dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah terkait).
2. Sistematisasi: Menghubungkan berbagai norma dan asas hukum tersebut secara sistematis untuk menjawab rumusan masalah.
3. Penarikan Kesimpulan: Menarik kesimpulan secara deduktif mengenai kesesuaian prosedur dan bentuk perlindungan hukum alih fungsi lahan.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Untuk mempermudah pemahaman terhadap isi dari penelitian ini, penyusunan skripsi ini dilakukan secara sistematis. Adapun sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis, serta metode penelitian yang digunakan. Metode penelitian mencakup jenis penelitian, pendekatan yang dipakai, sumber hukum, teknik pengumpulan data hukum, dan sistematika penulisan hukum. Bagian ini berperan sebagai dasar berpikir yang membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi dan juga mempermudah pembaca memahami topik yang akan dibahas pada bab-bab selanjutnya.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini penulis akan Membahas dasar teori dan hukum yang digunakan sebagai acuan dalam menganalisis masalah penelitian. Pada bab ini, dibahas mengenai teori lahan pertanian, perubahan fungsi lahan, serta perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dari sudut pandang hukum. Selanjutnya, sub bab kedua meliputi tinjauan faktor penyebab alih fungsi lahan, dampak alih fungsi lahan, dan kebijakan-kebijakan pemerintah terhadap alih fungsi lahan. Selanjutnya, sub bab ketiga membahas secara normatif ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan alih fungsi lahan pertanian, terutama Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan sub bab yang selanjutnya membahas peraturan-peraturan daerah yang relevan. Bab ini juga mencakup terhadap kerangka berpikir sebagai dasar konseptual untuk melakukan analisis hukum pada bab berikutnya.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian dan pembahasan dalam bab ini disusun secara terstruktur dan jelas, dengan membahas dua sub bab utama. Sub bab pertama adalah tentang perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan atas

peralihan fungsi menjadi lahan pekarangan. Bagian ini dibagi menjadi beberapa sub bab lagi yang dimulai dengan penjelasan mengenai konsep perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan, dilanjutkan dengan perlindungan hukum dalam undang-undang nomor 41 tahun 2009, serta ditutup dengan analisis perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan atas peralihan fungsi menjadi lahan pekarangan. Sub bab yang kedua adalah penjelasan mengenai prosedur hukum peralihan fungsi lahan pertanian menjadi lahan pekarangan menurut undang-undang nomor 41 tahun 2009. Pada sub bab ini juga dibagi menjadi beberapa sub bab lagi dan dimulai dengan penjelasan ketentuan normatif alih fungsi lahan, setelah itu tahapan prosedur alih fungsi lahan, serta ditutup dengan analisis efektivitas dalam praktik.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini berisi kesimpulan yang dapat disimpulkan oleh penulis dari penelitian ini, dan juga saran terhadap berbagai pihak untuk menangani suatu permasalahan yang terdapat pada penelitian ini.