

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMILIK SERTIPIKAT  
HAK MILIK ATAS TANAH YANG DIALIHFUNGSIKAN  
MENJADI LAHAN SAWAH DILINDUNGI (LSD) DALAM  
PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN**

Skripsi

Diajukan Sebagai Salah Satu Persyaratan untuk memperoleh

Gelar Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum

Program Kekhususan Hukum Perdata



Diajukan oleh :

Muhammad Izzuddin Azizy

NIM : 30302200186

**PROGRAM STUDI (S.1) ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)  
SEMARANG  
2026**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMILIK SERTIFIKAT  
HAK MILIK ATAS TANAH YANG DIALIHFUNGSIKAN  
MENJADI LAHAN SAWAH DILINDUNGI (LSD) DALAM  
PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN**



Diajukan oleh :

Muhammad Izzuddin Azizy

NIM : 30302200186

Telah Disetujui

Pada Tanggal, 21 Februari 2026

Dosen Pembimbing :

**Dr. Andi Aina Ilmih, S.H., M.H.**

NIDN. 09-0606-8001

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMILIK SERTIPIKAT  
HAK MILIK ATAS TANAH YANG DIALIHFUNGSIKAN  
MENJADI LAHAN SAWAH DILINDUNGI (LSD) DALAM  
PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN**

Dipersiapkan dan disusun oleh

Muhammad Izzuddin Azizy

NIM : 30302200186

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada tanggal 26 Februari 2026

Tim Penguji

Ketua,

Dini Amalia Fitri, S.H., M.H

NIDN: 0607099001

Anggota

Anggota

Dr. Hj. Siti Ummu Adillah, S.H., M.Hum

NIDN: 0605046702

Dr. Andi Aina Ilmih, S.H., M.H

NIDN: 09-0606-8001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UNISSULA

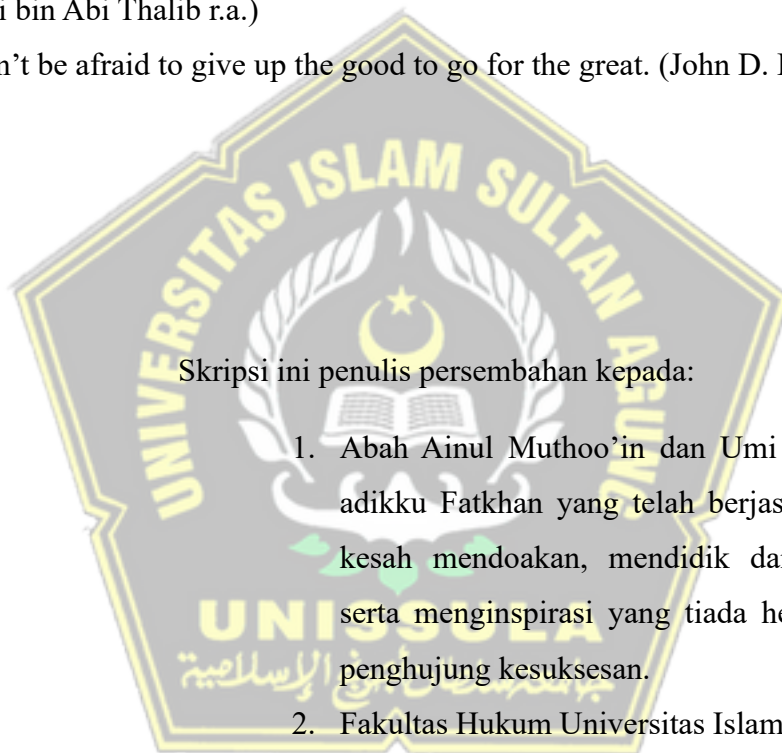
**Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**

NIDN : 06-2004-6701

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO:

1. "Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan." (QS. Al-Insyirah [94]: 6)
2. Barang siapa menempuh jalan untuk mencari ilmu, maka Allah akan memudahkan baginya jalan menuju surga." (HR. Muslim)
3. Harta akan berkurang jika dibagi, tetapi ilmu justru bertambah jika dibagi. (Ali bin Abi Thalib r.a.)
4. Don't be afraid to give up the good to go for the great. (John D. Rockefeller)



Skripsi ini penulis persembahkan kepada:

1. Abah Ainul Muthoo'in dan Umi Sofiyah serta adikku Fatkhan yang telah berjasa tanpa keluhan kesah mendoakan, mendidik dan memotivasi serta menginspirasi yang tiada henti hingga di penghujung kesuksesan.
2. Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Izzuddin Azizy

NIM. : 30302200186

Program Studi : S-1 Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi saya dengan judul **“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMILIK SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH YANG DIALIHFUNGSIKAN MENJADI LAHAN SAWAH DILINDUNGI (LSD) DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN”** benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulis orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam skripsi ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, 21 Februari 2026

Yang Menyatakan



**Muhammad Izzuddin Azizy**

NIM. 30302200186

## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Izzuddin Azizy

NIM. : 30302200186

Program Studi : S-1 Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Skripsi dengan judul:

**“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMILIK SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH YANG DIALIHFUNGSIKAN MENJADI LAHAN SAWAH DILINDUNGI (LSD) DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN”**

Dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola, dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 21 Februari 2026

Yang Menyatakan



**Muhammad Izzuddin Azizy**

NIM. 30302200186

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum warrahmatullahi wabarakatuh

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum / skripsi yang berjudul **“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMILIK SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH YANG DIALIHFUNGSIKAN MENJADI LAHAN SAWAH DILINDUNGI (LSD) DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERTANAHAN”** Sebagai persyaratan wajib bagi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang guna memperoleh gelar sarjana strata satu (SI) ilmu hukum.

Selama penyusunan skripsi ini penulis telah banyak menerima bimbingan, arahan, saran, serta dorongan dari abah Ainul Muthoo'in dan Umi Sofiyah, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan atau menyampaikan terimakasih yang mendalam

kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E.Akt., M.Hum. Selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung
2. Bapak Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H. Dekan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang.
3. Ibu Prof. Dr. Widayati, SH., MH. Wakil Dekan I Fakultas Hukum UNISSULA Semarang dan Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H. Wakil Dekan II Fakultas Hukum UNISSULA Semarang.
4. Bapak Dr. Muhammad Ngazis, S.H., M.H. Ketua Prodi Fakultas Hukum UNISSULA Semarang dan Ibu Ida Musofiana, S.H., M.H Sekretaris Prodi Fakultas Hukum UNISSULA Semarang
5. Ibu Dr. Andi Aina Ilmih, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing dengan kesabaran yang luar biasa telah membimbing dan meluangkan waktu tenaga maupun pikiran hingga skripsi ini

6. Ibu Dr. Andi Aina Ilmih, S.H., M.H. Dosen wali yang kesabarannya yang telah membimbing penulis dalam perkuliahan
7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan Staff, Karyawan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang
8. Staf dan Karyawan Fakultas Hukum UNISSULA Semarang
9. Teman Teman Fakultas Hukum UNISSULA.

Penulis menyadari masih adanya kekurangan penulisan skripsi ini, Oleh sebab itu segala kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan agar kelak di kemudian hari dapat menghasilkan karya yang lebih baik.

Akhir kata penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membaca.

Semarang, 21 Februari 2026

Penulis

Muhammad Izzuddin Azizy



## ABSTRAK

Kebijakan mengenai Lahan Sawah Dilindungi ialah upaya pemerintah dalam menjaga terhadap ketahanan pangan dalam negeri melalui pembatasan alih fungsi lahan pertanian. Namun, penetapan LSD kerap menimbulkan permasalahan secara hukum bagi pemegang SHM yang terdampak, karena pembatasan tersebut sering dilakukan tanpa proses partisipatif dan kompensasi yang layak. Kondisi ini menimbulkan ketegangan antara hak individu dan kewenangan negara dalam mengatur penggunaan tanah. Dalam penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui dasar hukum dalam penetapan kebijakan LSD serta menganalisis mengenai bentuk dari perlindungan hukum bagi pemegang SHM yang terdampak kebijakan tersebut dalam perspektif hukum pertanahan nasional.

Pada penelitian ini, penulis memakai metode pendekatan secara yuridis normatif yang mengedepankan secara deskriptif analitis. Data tersebut didapatkan dengan studi kepustakaan yang didalamnya meliputi bahan hukum primer, sekunder, serta tersier. Analisis dalam data tersebut dilakukan secara kualitatif normatif, dengan menafsirkan peraturan perundang-undangan dan juga teori hukum yang relevan untuk menggambarkan bentuk perlindungan hukum terhadap pemilik tanah dalam kebijakan LSD.

Hasil penelitian dan pembahasan, menunjukkan mengenai Bagaimana pengaturan hukum terkait penetapan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dengan ketentuan perundang-undangan di Indonesia dan Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat hak milik atas tanah yang terdampak dari adanya kebijakan LSD dari sudut pandang hukum pertanahan nasional, akan tetapi dalam implementasinya belum sepenuhnya dapat sejalan dengan adanya asas kepastian hukum, asas keadilan, dan asas partisipasi terhadap masyarakat. Perlindungan hukum bagi pemilik tanah tersedia dalam dua bentuk, yaitu preventif melalui mekanisme keberatan administratif dan partisipasi publik, serta represif yang melalui gugatan kepada PTUN atau peradilan umum. Namun, kedua bentuk perlindungan tersebut belum berjalan optimal karena lemahnya pengaturan dan minimnya kompensasi. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi hukum agar kebijakan LSD dapat terlaksana secara adil dan proporsional tanpa mengabaikan hak-hak konstitusional pemilik tanah.

***Kata Kunci: Perlindungan hukum, hak milik atas tanah, lahan sawah dilindungi (LSD), hukum pertanahan.***

## **ABSTRACT**

*The policy on Protected Rice Fields (Lahan Sawah Dilindungi/LSD) represents the government's effort to maintain national food security by restricting the conversion of agricultural land. However, the establishment of LSD areas often raises legal issues for holders of land ownership certificates (SHM) who are affected, as such restrictions are frequently implemented without participatory processes or adequate compensation. This situation creates tension between individual rights and the state's authority to regulate land use. This study aims to examine the legal basis for the establishment of the LSD policy and to analyze the forms of legal protection available for landowners affected by this policy within the framework of national land law.*

*This research employs a normative juridical approach with a descriptive-analytical specification. The data were obtained through library research, which includes primary, secondary, and tertiary legal materials. The analysis was conducted using a normative qualitative method by interpreting relevant laws and legal theories to describe the forms of legal protection afforded to landowners under the LSD policy.*

*The results of this study indicate how the legal framework governing the establishment of the Protected Rice Fields (LSD) policy aligns with Indonesian legislation, and how legal protection is provided for holders of land ownership certificates affected by this policy from the perspective of national land law. In practice, however, its implementation has not fully complied with the principles of legal certainty, justice, and community participation. Legal protection for landowners exists in two forms: preventive measures through administrative objections and public participation, and repressive measures through lawsuits filed in the Administrative Court (PTUN) or general courts. Nevertheless, both forms of protection remain suboptimal due to weak regulations and insufficient compensation. Therefore, legal reconstruction is necessary to ensure that the LSD policy can be implemented fairly and proportionally without disregarding the constitutional rights of landowners.*

*Keywords: Legal protection, land ownership rights, protected rice fields (LSD), land law.*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>v</b>
<b>PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTARCT .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Terminologi.....	10
F. Metode Penelitian.....	12
G. Sistematika Penulisan .....	15
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>17</b>
A. Konsep Perlindungan Hukum dalam Sistem Hukum Indonesia .....	17
B. Teori Hak Atas Tanah dalam Hukum Agraria Indonesia.....	21
C. Asas-Asas dalam Hukum Pertanahan Nasional .....	25
D. Solusi Perlindungan Hukum Preventif terhadap Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) .....	30
E. Solusi Perlindungan Hukum Represif bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik dalam Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) .....	34
F. Perlindungan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Islam .....	39
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>45</b>
A. Pengaturan Hukum Terkait Penetapan Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dalam Ketentuan Perundang-Undangan di Indonesia.....	45

B. Bentuk Perlindungan Hukum bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik atas Tanah yang Terdampak Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dalam Perspektif Hukum Pertanahan Nasional.....	57
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>66</b>
A. Kesimpulan .....	66
B. Saran.....	67
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>69</b>



## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Analisis Permasalahan dan Solusi dalam Kebijakan LSD .....	59
Tabel 3.2 Bentuk Perlindungan Hukum dan Solusi bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik .....	61



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan unsur yang sangat vital dalam menunjang kehidupan manusia sehari-hari, sejak manusia pertama kali hidup di bumi, tanah sudah menjadi tempat berpijak, sumber makanan, dan ruang untuk membangun peradaban. Secara sederhana, manusia tidak bisa hidup tanpa menggunakan tanah. Namun jika dilihat lebih mendalam, hubungan antara manusia dengan tanah tidak cuma bersifat secara fisik saja, akan tetapi juga dapat memiliki makna secara sosial, budaya, ekonomi, bahkan spiritual.<sup>1</sup>

Dalam sejarah pemikiran manusia, tanah juga bisa menjadi bagian dari pembahasan filosofis. John Locke, seorang filsuf dari Inggris, pernah mengatakan bahwasanya setiap orang dapat memiliki hak atas hasil kerja serta usahanya, termasuk tanah yang telah ia kelola.<sup>2</sup> Artinya, hak atas kepemilikan tanah yang dapat dianggap sebagai bagian dari hak-hak secara mendasar pada diri manusia untuk hidup dan bertahan. Gagasan seperti ini yang kemudian menjadi cikal bakal munculnya konsep mengenai hak asasi manusia (HAM), terutama hak atas kepemilikan dan kesejahteraan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Dewi Rachmawati, 2023, "Kepastian Hukum terhadap Tanda Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah", *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol. 6 No. 6, hlm. 20.

<sup>2</sup> John Locke, 1988, *Two Treatises of Government*, Cambridge: Cambridge University Press, hlm. 134.

<sup>3</sup> A. Masyhur Effendi, 2021, *Hak Asasi Manusia dalam Dimensi Hukum dan Sosial*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 47.

Sebelum era penjajahan, sebenarnya masyarakat Indonesia sudah memiliki sistem penguasaan tanah yang khas. Banyaknya masyarakat adat yang menganggap tanah sebagai milik bersama, bukan milik pribadi. Tanah juga dapat dipandang sebagai warisan dari leluhur yang harus selalu dijaga atau dirawat serta digunakan untuk kepentingan bersama, bukan untuk diperjualbelikan seenaknya sendiri.<sup>4</sup> Tetapi pada sistem ini berubah ketika Belanda datang dan memperkenalkan hukum agraria kolonial. Melalui *Agrarische Wet* tahun 1870 dan kebijakan *domeinverklaring*, pada waktu itu pemerintah kolonial menyatakan bahwa tanah yang tidak terbukti dimiliki seseorang otomatis menjadi milik negara. Sejak waktu itu, Masih terdapat banyak masyarakat adat kehilangan hak kepemilikan atas tanah yang sebelumnya menjadi milik mereka.

Setelah Indonesia merdeka, pemerintah mencoba untuk memperbaiki keadaan, dengan membuat (UUPA) Tahun 1960. UU tersebut ditujukan untuk menghapus sistem hukum lama atau kolonial dan menegakkan keadilan sosial dalam bidang pertanahan nasional.<sup>5</sup> Namun dalam praktiknya, pelaksanaan UUPA belum sepenuhnya sesuai dan berhasil. Banyak masyarakat yang masih kesulitan memperoleh atau mendapatkan hak atas tanah, sementara itu masih juga banyak terjadi konflik agraria di berbagai daerah yang ada di Indonesia.

Dalam hak asasi manusia, tanah memiliki peranan atau posisi yang sangat penting. DUHAM 1948 menegaskan bahwasanya setiap orang yang hidup

---

<sup>4</sup> H. A. Azis, I. Iskandar, et al., 2023, "Pelanggaran Hak Asasi dalam Konflik Agraria Terhadap Kelompok Masyarakat Adat di Indonesia", *Definisi: Jurnal Agama dan Sosial Humaniora*, Vol. 2 No. 1, hlm. 5.

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

berhak untuk memiliki/menguasai harta bendanya sendiri dan tidak boleh dirampas hartanya secara sewenang-wenang atau sepihak.<sup>6</sup> Hak atas kepemilikan tanah juga dapat terkait erat dengan kepemilikan hak atas kehidupan yang layak, tempat tinggal, dan pekerjaan. Tanah bukan hanya dipandang sebagai benda mati saja, akan tetapi juga sebagai sumber penghidupan bagi banyak orang, terutama petani dan masyarakat adat.

Di Indonesia sendiri, hak atas kepemilikan tanah dilindungi dalam hukum kita, yakni didalam UUD 1945 Pasal 28H (1) yang berisikan bahwa negara menjamin akan hak-hak yang dimiliki setiap warga negaranya untuk hidup secara sejahtera dan bertempat tinggal yang nyaman. Namun pada kenyataannya dilapangan, terdapat berbagai pelanggaran-pelanggaran terhadap hak atas kepemilikan tanah masih ada dan sering kali terjadi didalam kehidupan masyarakat. Data dari Konsorsium Pembaruan Agraria tahun 2023 menunjukkan bahwa konflik agraria masih meluas, melibatkan ribuan keluarga di berbagai daerah.<sup>7</sup> Banyaknya kasus penggusuran, perampasan tanah, dan kriminalisasi terhadap masyarakat yang mempertahankan tanahnya.

Secara normatif dan konstitusional, dalam Pasal 33 ayat (3) menjelaskan bahwasanya “seluruh sumber daya alam yang ada di dalam bumi dapat dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat”.<sup>8</sup> sedangkan didalam Pasal 28H ayat (1) juga menegaskan bahwasanya setiap orang/masyarakat berhak untuk hidup sejahtera baik secara lahir dan batin, bertempat tinggal yang layak, serta

---

<sup>6</sup> United Nations, 1948, *Universal Declaration of Human Rights*, Article 17.

<sup>7</sup> Konsorsium Pembaruan Agraria, 2023, *Catatan Akhir Tahun KPA 2023: Reforma Agraria di Tengah Krisis Demokrasi*, Jakarta: KPA.

<sup>8</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat 3.

mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan juga sehat.<sup>9</sup> Yang artinya, hak atas kepemilikan tanah juga termasuk dalam hak konstitusional setiap warga negara yang wajib dijamin pemenuhannya oleh negara..

Dalam hukum nasional, UUPA 1960 menjadi perwujudan yang konkret dari amanat konstitusi, dengan menegaskan bahwasanya seluruh hak atas kepemilikan tanah yang mempunyai fungsi sosial. Namun pada kenyataannya, masih banyaknya pelanggaran yang terjadi. Laporan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) tahun 2023 menunjukkan bahwa konflik agraria meningkat dan melibatkan ribuan keluarga di berbagai wilayah Indonesia.<sup>10</sup> Hal ini masih menunjukkan adanya jarak antara norma konstitusional dan praktiknya dalam implementasi hukum di lapangan.

Dari perspektif HAM internasional, kondisi ini bertentangan dengan Pasal 17 dan 25 DUHAM 1948, serta ICESCR yang telah disahkan di Indonesia.<sup>11</sup> Oleh sebab itu, negara atau pemerintah berkewajiban secara konstitusional untuk menjamin, melindungi, serta memenuhi hak atas tanah sebagai hak dasar warga negara. Sedangkan dalam perspektif yuridis, pengaturan mengenai tanah yang ada di Indonesia berlandaskan pada norma hukum yang bersumber dari UUD 1945 dan UUPA. Pada Pasal 33 ayat (3) juga menegaskan bahwasanya “seluruh SDA yang terdapat di dalamnya dapat dimanfaatkan bagi kepentingan rakyat.” Ketentuan ini menegaskan bahwasanya negara memiliki peranan penting sebagai penguasa dan pengatur utama dalam pemanfaatan tanah.

---

<sup>9</sup> Ibid, Pasal 28H ayat 1.

<sup>10</sup> Konsorsium Pembaruan Agraria, 2024, Catatan Akhir Tahun Konflik Agraria Indonesia 2023, Jakarta: KPA, hlm. 7.

<sup>11</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966, Pasal 11 ayat 1.

Dalam UUPA, pada Pasal 2 ayat (1) juga menyebutkan bahwasanya “seluruh yang terkandung di bumi, termasuk seluruh kekayaan alam yang ada, dalam wilayah Indonesia dapat dikuasai oleh Negara sebagai organisasi yang mewakili kekuasaan seluruh rakyat.” Kemudian, diperkuat dalam Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwasanya “semua hak atas kepemilikan tanah juga mempunyai fungsi sosial.”<sup>12</sup> Dengan ini, hak atas kepemilikan tanah tidak bisa bersifat mutlak seperti dalam sistem liberal, melainkan mengandung kewajiban moral dan hukum untuk digunakan bagi kesejahteraan bersama.

Selain itu, pendekatan yuridis juga menempatkan hak atas kepemilikan tanah sebagai salah satu bagian dari hak asasi manusia, yang dijamin oleh Pasal 28H ayat (1) tentang hak untuk hidup sejahtera dan bertempat tinggal yang layak, serta sepemikiran dengan Pasal 17 DUHAM 1948 yang menyatakan setiap orang berhak untuk memiliki harta benda dan tidak dapat untuk dirampas secara sewenang-wenang atau sepihak.<sup>13</sup> Dengan demikian, tanah juga memiliki posisi ganda sebagai objek hukum privat sekaligus sarana pemenuhan hak-hak sosial bagi warga negara.

Sementara itu, secara konseptual atau doktrinal, pengaturan tanah yang ada di Indonesia didasari oleh beberapa teori penting. Pertama, doktrin hak menguasai negara (*right of state control*), yang berarti negara bukan pemilik tanah, melainkan pengatur dan pengelola untuk kemakmuran rakyat.<sup>14</sup> Doktrin

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Op Cit., Pasal 2 dan Pasal 6.

<sup>13</sup> A. Masyhur Effendi, 2021, *Hak Asasi Manusia dalam Dimensi Hukum dan Sosial*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 63.

<sup>14</sup> R. Sitorus, 2022, “Hak Menguasai Negara dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia”, *Jurnal IUS*, Vol. 10 No. 1, hlm. 31.

ini merupakan bentuk koreksi terhadap sistem *domeinverklaring* kolonial, yang mana pemerintah kolonial juga memposisikan diri sebagai pemilik tanah.

Kedua, doktrin fungsi sosial dalam penguasaan hak atas kepemilikan tanah yang diatur didalam UUPA Pasal 6, menyatakan bahwasannya setiap hak atas kepemilikan tanah juga memiliki fungsi sosial, yakni hak individu yang dibatasi oleh kepentingan masyarakat luas.<sup>15</sup> Doktrin ini lahir dari adanya semangat keadilan sosial dalam Pancasila dan UUD 1945, serta berfungsi sebagai penghubung antara kepentingan individu dan kepentingan publik dalam pemanfaatan tanah.

Ketiga, Gustav Radbruch mengemukakan mengenai teori kepastian hukum, yang menegaskan bahwa hukum harus memberikan kepastian, keadilan, serta kemanfaatan.<sup>16</sup> Pada konteks pertanahan, kepastian hukum yaitu adanya jaminan terhadap kepemilikan dan juga perlindungan hukum pada hak atas tanah, agar pemilik tidak kehilangan tanahnya.

Keempat, teori keadilan sosial (*social justice theory*) sebagaimana yang dikembangkan oleh John Rawls, juga relevan dengan pengaturan agraria di Indonesia, karena menempatkan keadilan sebagai prinsip utama pada distribusi sumber daya.<sup>17</sup> Dalam konteks pertanahan, teori ini menjadi dasar moral bagi negara untuk melakukan pembatasan kepemilikan tanah dan distribusi kembali tanah, demi terciptanya kesejahteraan yang merata bagi masyarakat.

---

<sup>15</sup> Arif Lubis & Dian Sari, 2023, "Implementasi Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Agraria", *Jurnal Notarius*, Vol. 17 No. 2, hlm. 224.

<sup>16</sup> Gustav Radbruch, 2020, *Legal Philosophy*, Oxford: Oxford University Press, hlm. 44.

<sup>17</sup> John Rawls, 2020, *A Theory of Justice* (Revised Edition), Cambridge: Harvard University Press.

Belakangan ini, pemerintah berusaha untuk menjaga keberlanjutan lahan pertanian dan ketahanan pangan melalui kebijakan penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD). Kebijakan ini bertujuan untuk mencegah alih fungsi pada lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian yang dapat menimbulkan ancaman bagi produksi pangan di tingkat nasional. Penerapan kebijakan LSD yang diatur didalam Permen ATR/BPN No 41 Tahun 2021 mengenai Penetapan Lahan Sawah Dilindungi, merupakan implementasi dari PP No 1 Tahun 2011 mengenai Penetapan dan Alih Fungsi LP2B.<sup>18</sup>

Namun, Penerapan kebijakan ini malah menimbulkan adanya ketegangan antara masyarakat dengan pemerintah, kebijakan ini di nilai tidak sesuai dengan HAM, karena telah mengurangi hak-hak pemilik SHM atas tanah. Kebijakan ini juga diatur dalam Perpres No 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, yang bertujuan untuk menjaga ketahanan pangan nasional.<sup>19</sup> Tetapi, dalam pelaksanaannya, banyak pemilik tanah yang memiliki sertifikat hak milik mendapati lahannya ditetapkan sebagai LSD tanpa musyawarah atau kompensasi yang memadai. Secara administratif, tanah tersebut tetap tercatat atas nama pemilik, tetapi pada penggunaannya dibatasi secara ketat dan diawasi oleh pemerintah. Akibatnya, hak pemilik tanah tidak dapat sepenuhnya bisa digunakan, padahal hak milik yang dipegang merupakan hak yang terkuat dan terpenuh sebagaimana tertera pada UUPA Pasal 20 ayat (1).<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 41 Tahun 2021 tentang Penetapan Lahan Sawah Dilindungi, Pasal 2 ayat 1.

<sup>19</sup> Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

<sup>20</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Op Cit., Pasal 20 ayat 1.

Faktanya, sejumlah pemilik tanah tidak bisa memanfaatkan lahannya untuk membangun rumah, memulai usaha, atau mengalihkan haknya karena status tanahnya telah masuk dalam peta LSD. Kebijakan ini menimbulkan konflik antara hak individu atas tanah dengan kewenangan negara untuk mengatur penggunaan tanah demi kepentingan umum. Sementara itu, dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 negara juga menjamin hak yang dimiliki setiap orang atas kepemilikan pribadi yang tidak boleh dirampas secara semena-mena.<sup>21</sup>

Fenomena sosial ini, ada secara nyata di beberapa daerah seperti Kabupaten Karawang, yang mana sejumlah pemilik sertifikat hak milik atas tanah mengaku tidak dapat menggunakan atau menjual tanahnya setelah tanahnya dimasukkan ke dalam peta LSD.<sup>22</sup> Kasus-kasus tersebut menimbulkan ketegangan sosial, ekonomi, bahkan hukum, baik antara masyarakat dan pemerintah. Dalam banyak kasus, masyarakat tidak dilibatkan dalam proses penetapan LSD dan tidak memperoleh ganti rugi, sementara kebutuhan mereka untuk mengembangkan usaha dan tempat tinggal terhambat.

Oleh karena itu, penulis melakukan kajian secara yuridis normatif mengenai perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat hak milik atas tanah yang dialihfungsikan menjadi LSD agar hak-hak masyarakat tetap terjaga dan kebijakan pemerintah dilaksanakan secara proporsional.

---

<sup>21</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Op Cit., Pasal 28H ayat 4.

<sup>22</sup> CNN Indonesia, 7 Maret 2024, "Warga Karawang Protes Tanah Masuk Lahan Sawah Dilindungi", CNN Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Berikut ini merupakan rumusan masalah dari penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana pengaturan hukum terkait penetapan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dengan ketentuan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana bentuk perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat hak milik atas tanah yang terdampak dari adanya kebijakan LSD dari sudut pandang hukum pertanahan nasional?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dalam penelitian ini memiliki beberapa tujuan, diantaranya yaitu:

1. Untuk mengetahui dasar hukum dan prinsip-prinsip pengaturan Lahan Sawah Dilindungi dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat hak milik atas tanah yang terdampak oleh kebijakan LSD dalam perspektif hukum pertanahan di Indonesia.

## **D. Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian ini terdapat dua jenis manfaat, diantaranya sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari adanya penelitian ini bisa menjadi bermanfaat untuk memperkaya kajian ilmu hukum agraria, khususnya mengenai fungsi sosial hak atas kepemilikan tanah dan juga perlindungan hukum bagi

pemilik sertifikat hak milik atas tanah dalam kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD).<sup>23</sup>

## 2. Manfaat Praktis

Pada penelitian ini juga bisa menjadi acuan untuk pemerintah, lembaga pertanahan, serta masyarakat untuk memahami dan melaksanakan kebijakan LSD secara adil dan memberikan perlindungan hukum yang seimbang bagi pemilik tanah.

## E. Terminologi

Berikut beberapa terminologi yang ada pada penelitian ini, diantaranya yaitu:

### 1. Perlindungan Hukum

Upaya atau cara yang dapat diberikan oleh negara, dapat dilakukan melalui instrumen hukum yang memiliki tujuan untuk memberikan rasa aman, kepastian, dan keadilan terhadap hak yang dimiliki warga negara, termasuk hak atas kepemilikan tanah.<sup>24</sup>

### 2. Sertifikat

Pengertian sertifikat pada Pasal 1 angka 20 PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Sertifikat tanah adalah dokumen resmi yang dibuat negara melalui BPN sebagai bukti yang sah kepemilikan atas sebidang tanah. Sertifikat juga dapat mencatat secara lengkap mengenai

---

<sup>23</sup> Rini Wulandari, 2021, "Implementasi Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional", *IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 28 No. 2, hlm. 256–274.

<sup>24</sup> R. A. Rahman, 2025, "Perlindungan Hukum Bagi Pemilik Sertifikat Tanah Dalam Perspektif Kepastian Hukum", *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 12 No. 1, hlm. 45–59.

siapa pemiliknya, di mana lokasi tanahnya, luasnya berapa, dan dasar hukumnya apa. Selama isinya sama dengan data resmi atau valid yang ada di kantor pertanahan, maka dengan itu sertifikat ini dianggap bukti kepemilikan yang kuat dan sah di mata hukum.<sup>25</sup>

### 3. Hak Milik Atas Tanah

Hak yang bersifat turun-temurun, paling kuat, dan paling lengkap yang dapat dimiliki seseorang atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA. Hak tersebut memberikan kewenangan sepenuhnya kepada pemegang sertifikat untuk memanfaatkan, menikmati, serta mengalihkan hak atas tanahnya, selama tidak bertentangan dengan fungsi sosial tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 UUPA.

### 4. Lahan Sawah Dilindungi (LSD)

Area lahan sawah yang telah ditetapkan dari pemerintah melalui kebijakan tata ruang untuk dilindungi dari peralihan fungsi menjadi non-pertanian demi menjaga keberlanjutan ketahanan pangan bangsa.<sup>26</sup>

### 5. Alih Fungsi Lahan

Peralihan fungsi, baik secara sebagian maupun keseluruhan dari area lahan dari peruntukan awal menjadi peruntukan lainnya, baik sementara maupun definitif, yang bisa mengakibatkan perubahan status hukum dan fungsi sosial tanah.

---

<sup>25</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara RI Tahun 1997 Nomor 59.

<sup>26</sup> Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 41 Tahun 2021, Op Cit., Pasal 1 angka 2.

## F. Metode Penelitian

Pada penelitian ini terdapat beberapa metode penelitian, diantaranya yaitu:

### 1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, Pendekatan yuridis normatif adalah metode penelitian hukum yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma-norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan dan literatur hukum yang relevan. Penelitian ini berfokus pada analisis terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi peraturan, serta penerapan norma dalam praktik hukum yang berhubungan dengan perlindungan hukum bagi pemegang SHM atas tanah dalam kebijakan LSD.<sup>27</sup>

### 2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini memiliki sifat deskriptif analitis, Penelitian deskriptif analitis adalah penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai suatu fenomena atau peraturan hukum tertentu, serta menganalisis hubungan antara konsep atau peraturan tersebut dengan pelaksanaannya dalam praktik perlindungan hukum pemilik tanah dalam konteks kebijakan LSD.<sup>28</sup>

### 3. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat. Jakarta: Rajawali Pers.

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto, 2014, Pengantar penelitian hukum. Jakarta: UI Press.

a. Bahan Hukum Primer:

Bahan hukum primer yang digunakan didalam penelitian ini meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, yang keseluruhannya menjadi dasar yuridis perlindungan hak milik atas tanah dalam kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD).
- 5) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 41 Tahun 2021 tentang Penetapan Lahan Sawah Dilindungi

b. Bahan Hukum Sekunder:

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini terdiri atas berbagai literatur, buku, dan hasil kajian ilmiah yang berkaitan dengan hukum agraria, hak atas tanah, serta perlindungan hukum bagi pemegang hak milik atas tanah. Bahan ini digunakan untuk memperkuat analisis terhadap penerapan kebijakan LSD dan relevansinya dengan prinsip

negara hukum, asas keadilan, serta kepastian hukum dalam perlindungan hak-hak pemilik tanah.<sup>29</sup>

c. Bahan Hukum Tersier:

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini meliputi kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan glosarium agraria.<sup>30</sup>

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui dua cara, yaitu studi dokumentasi dan studi kepustakaan. Kedua metode ini digunakan untuk memperoleh data yang relevan dan mendalam terkait perlindungan hukum terhadap pemilik sertifikat hak milik atas tanah dalam kebijakan LSD. Melalui kombinasi keduanya, penelitian ini diharapkan mampu memberikan analisis yang komprehensif baik dari sisi normatif maupun teoritis.

a. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menelaah berbagai dokumen hukum yang berkaitan dengan kebijakan LSD, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, dan dokumen resmi lainnya. Tujuan dari metode ini adalah untuk memperoleh data hukum yang bersifat autentik dan dapat dijadikan dasar analisis.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Boedi Harsono, 2022, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.

<sup>30</sup> Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan menelaah berbagai bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan topik penelitian. Melalui metode ini, peneliti mengkaji teori-teori hukum, asas-asas hukum, serta hasil penelitian terdahulu.<sup>32</sup>

5. Metode Analisis Data

Analisis data yang digunakan adalah metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu suatu metode analisis yang dilakukan dengan cara menggambarkan data secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antar fenomena yang diteliti. Metode ini tidak menggunakan angka atau statistik, tetapi berfokus pada pemahaman makna, isi, serta substansi hukum melalui penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan dan doktrin yang relevan.<sup>33</sup>

**G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan skripsi ini disusun sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat, terminologi, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

---

<sup>32</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.

<sup>33</sup> Lexy J. Moleong, 2019, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

## Bab II Tinjauan Pustaka

Membahas mengenai Konsep Perlindungan Hukum dalam Sistem Hukum Indonesia, Teori Hak Atas Tanah dalam Hukum Agraria Indonesia, Asas-Asas dalam Hukum Pertanahan Nasional, Solusi Perlindungan Hukum Preventif terhadap Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD), Solusi Perlindungan Hukum Represif bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik dalam Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD), dan Perlindungan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Islam.

## Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam bab ini diuraikan mengenai Pengaturan Hukum Terkait Penetapan Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dalam Ketentuan Perundang-Undangan di Indonesia, dan Bentuk Perlindungan Hukum bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik atas Tanah yang Terdampak Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dalam Perspektif Hukum Pertanahan Nasional.

## Bab IV Penutup

Menyajikan kesimpulan dan saran.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konsep Perlindungan Hukum dalam Sistem Hukum Indonesia**

##### **1. Pengertian Perlindungan Hukum**

Perlindungan hukum merupakan konsep mendasar dalam suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang memiliki tujuan untuk menjamin akan hak yang dimiliki oleh setiap warga negara agar tidak dapat dilanggar secara sewenang-wenang. Dalam hukum modern, perlindungan hukum tidak semata-mata diartikan sebagai langkah represif melalui proses penegakan hukum di pengadilan, tetapi dapat juga mencakup mengenai langkah-langkah secara preventif untuk mencegah akan terjadinya pelanggaran hak sejak awal.

Pendapat yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo,<sup>34</sup> perlindungan hukum merupakan upaya untuk melindungi mengenai kepentingan seseorang dengan cara memberikan kekuasaan kepadanya untuk bertindak secara hukum. Definisi ini juga dapat menjadikan hukum sebagai alat yang berperan aktif dalam memberikan perlindungan kepada manusia, bukan hanya sebagai kumpulan norma tertulis.

Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum dibedakan menjadi dua bentuk utama, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah

---

<sup>34</sup> Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 74.

timbulnya sengketa, sedangkan perlindungan hukum represif berfungsi untuk menyelesaikan sengketa yang telah terjadi melalui proses peradilan atau lembaga penyelesaian sengketa lainnya.

Dalam pembahasan pertanahan, perlindungan hukum memiliki makna yang sangat penting, dikarenakan tanah adalah salah satu sumber daya vital yang berkaitan langsung dengan kehidupan, kesejahteraan, dan martabat yang dimiliki oleh manusia. Dengan demikian, negara juga memiliki salah satu kewajiban secara konstitusional untuk memastikan bahwa kebijakan pertanahan tidak merugikan pemegang hak atas tanah secara tidak adil.

## **2. Perlindungan Hukum sebagai Hak Konstitusional Warga Negara**

Perlindungan hukum tidak dapat terpisahkan dari konsep mengenai hak asasi manusia. Di Indonesia, jaminan perlindungan hukum secara tegas tertera dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, menyebutkan bahwasanya setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil.

Dalam pembahasan hak atas tanah, perlindungan hukum juga memiliki kaitan yang erat dengan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945, yang menjamin mengenai hak untuk bertempat tinggal dan hak atas kepemilikan yang tidak boleh untuk dirampas secara sewenang-wenang atau sepihak. Ketentuan ini menegaskan bahwa hak atas tanah bukan semata-mata persoalan administratif, melainkan bagian dari hak konstitusional warga negara.

Dalam pelaksanaannya, perlindungan hukum terhadap hak kepemilikan tanah diwujudkan melalui sistem pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam PP No 24 Tahun 1997. Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh negara berfungsi sebagai alat bukti yang sah dan kuat guna menjamin kepastian hukum bagi pemegang haknya.<sup>35</sup>

Keberadaan SHM, tidak semudah itu menjamin bahwa pemilik tanah dapat terbebas dari pembatasan atau intervensi negara, terutama dalam kebijakan yang mengatasnamakan untuk kepentingan umum, seperti kebijakan penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD). Oleh sebab itu, kajian mengenai perlindungan hukum menjadi sangat relevan untuk melihat sejauh mana kebijakannya dapat selaras dengan adanya prinsip negara hukum serta adanya hak asasi manusia.

### **3. Perlindungan Hukum dalam Perspektif Hukum Agraria**

Dalam hukum agraria nasional, perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas kepemilikan tanah yang diatur berdasarkan UUPA. UUPA, merupakan instrumen secara hukum yang dirancang untuk menggantikan hukum agraria kolonial serta mewujudkan keadilan sosial dalam penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah.

Menurut Boedi Harsono,<sup>36</sup> UUPA mengandung prinsip bahwa setiap hak atas tanah harus dilindungi oleh negara, tetapi perlindungan tersebut tidak bersifat absolut karena hak atas tanah selalu melekat fungsi sosial.

---

<sup>35</sup> Urip Santoso, 2020, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Jakarta: Kencana, hlm. 56.

<sup>36</sup> Boedi Harsono, 2022, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 45.

Prinsip ini juga menegaskan mengenai adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi maupun kepentingan umum.

Dalam pembahasan ini, bahwa tidak juga pemilik dapat menggunakan tanahnya secara bebas tanpa batas, melainkan penggunaan tersebut harus sejalan dengan peruntukan dan kepentingan umum, yang ditetapkan oleh negara. Namun, pembatasan tersebut harus dilakukan secara proporsional, transparan, dan disertai tentang mekanisme ganti rugi yang dilakukan secara adil apabila menimbulkan kerugian bagi pemegang atau pemilik hak yang sah.

#### **4. Relevansi Perlindungan Hukum terhadap Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD)**

Penetapan kebijakan LSD, adalah bentuk intervensi oleh negara dalam pengaturan penggunaan tanah, yang bertujuan menjaga ketahanan pangan nasional. Secara normatif, pada kebijakan ini memiliki landasan hukum yang kuat, antara lain UU No 41 Tahun 2009, Perpres No 59 Tahun 2019, dan juga Permen ATR/BPN No 41 Tahun 2021.

Dalam implementasinya, kebijakan LSD sering kali menimbulkan persoalan terhadap hukum, terutama bagi pemegang SHM yang sah atas tanah dan juga lahan yang dimilikinya ditetapkan sebagai LSD tanpa proses partisipatif dan kompensasi yang memadai. Kondisi ini menunjukkan mengenai adanya potensi-potensi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dalam kepastian hukum dan keadilan substantif. Perlindungan hukum dalam kebijakan LSD, harus dipahami tidak hanya sebagai legitimasi kewenangan

negara, akan tetapi juga sebagai kewajiban negara untuk melindungi hak-hak pemilik tanah agar tidak dirugikan secara tidak proporsional.

## **B. Teori Hak Atas Tanah dalam Hukum Agraria Indonesia**

### **1. Hak Atas Tanah sebagai Hubungan Hukum**

Hak atas tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia dipahami sebagai hubungan hukum antara subjek hukum dengan objek hukum berupa tanah, yang dapat memberikan kewenangan tertentu terhadap pemegang hak untuk menggunakan dan/atau memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Konsep ini menegaskan bahwa hak atas kepemilikan tanah bukan hanya hubungan faktual, tetapi merupakan hubungan hukum yang mendapatkan perlindungan dari negara

Menurut Boedi Harsono,<sup>37</sup> hak atas kepemilikan tanah ialah hak yang dapat memberikan kewenangan terhadap pemegangnya untuk dapat menggunakan tanah tersebut, juga termasuk seluruh yang ada di bumi ini, sepanjang diperlukan untuk memenuhi kepentingan yang berhubungan secara langsung dengan adanya penggunaan atas tanah. Hak atas kepemilikan tanah, memiliki dimensi yuridis, sosial, dan ekonomis.

Dalam kerangka UUPA, hak atas tanah lahir bukan karena kepemilikan yang absolut, melainkan pemberian kewenangan oleh negara sebagai pemegang hak untuk menguasai atas bumi, air, dan kekayaan alam. Hal ini menunjukkan bahwa sejak awal, sistem hukum agraria Indonesia menolak

---

<sup>37</sup> Boedi Harsono, 2022, Op Cit., hlm. 23.

konsep kepemilikan yang mutlak, sebagaimana dikenal dalam sistem hukum liberal.

## **2. Hak Milik sebagai Hak Terkuat dan Terpenuh**

Hak milik atas tanah, ialah jenis dari hak atas kepemilikan tanah yang sah dan paling kuat serta paling penuh didalam sistem hukum agraria nasional. Ketentuan ini secara eksplisit diatur didalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, menyebutkan bahwasanya hak milik merupakan hak atas tanah yang bersifat turun-temurun, paling kuat, dan paling lengkap yang dapat dimiliki oleh seseorang.

Sifat “terkuat” berarti hak milik memberi jaminan perlindungan hukum yang tertinggi, dibanding dengan hak atas kepemilikan tanah yang lain, seperti HGU, HGB, dan Hak Pakai. Sementara itu, sifat “terpenuh” menunjukkan bahwa pemegang hak milik memiliki kewenangan yang luas untuk menggunakan, memanfaatkan, dan mengalihkan tanahnya kepada pihak lain.

Meskipun disebut sebagai hak yang sah dan terkuat serta terpenuh, hak milik atas tanah tidak bersifat secara absolut. Pasal 6 UUPA secara tegas menyatakan bahwa setiap hak atas tanah mengandung fungsi sosial. Artinya, penggunaan hak milik harus lebih memperhatikan untuk kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Dalam pembahasan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD), pembatasan terhadap penggunaan hak milik atas tanah sering kali didasarkan pada fungsi sosial tersebut. Akan tetapi, pembatasan tersebut harus tetap memperhatikan prinsip yang

berkeadilan dan memiliki kepastian hukum, agar tidak dapat menimbulkan perampasan mengenai hak secara terselubung.

### 3. Teori Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Teori fungsi sosial hak atas tanah, juga salah satu pilar yang utama didalam hukum agraria nasional. Doktrin tersebut juga menegaskan bahwasanya hak atas kepemilikan tanah tidak boleh dimanfaatkan hanya untuk kepentingan pribadi semata, tetapi juga harus memberikan manfaat bagi kepentingan masyarakat umum. Dalam konsep fungsi sosial, lahir sebagai reaksi terhadap sistem agraria kolonial yang bersifat *eksploitatif* dan *individualistik*. Dalam sistem tersebut, tanah diperlakukan sebagai komoditas ekonomi semata, tanpa mempertimbangkan kepentingan rakyat kecil dan masyarakat adat.

Menurut Maria S.W. Sumardjono,<sup>38</sup> fungsi sosial mengenai hak atas kepemilikan tanah memiliki arti bahwasanya penggunaan tanah harus selaras dengan RTRW, tidak merugikan kepentingan umum, serta memperhatikan kelestarian lingkungan. Dengan demikian, fungsi sosial bukan sekadar pembatasan, melainkan juga pedoman dalam pemanfaatan tanah.

Namun, penerapan fungsi sosial harus dilakukan secara proporsional. Negara tidak boleh menggunakan dalih fungsi sosial untuk menghilangkan substansi hak milik tanpa kompensasi atau prosedur yang adil. Dalam hal

---

<sup>38</sup> Maria S. W. Sumardjono, 2021, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Kompas, hlm. 67.

ini, kebijakan LSD harus diuji apakah benar-benar dapat mencerminkan keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan publik atau masyarakat.

#### **4. Hak Menguasai Negara dalam Perspektif Konstitusi**

Hak menguasai yang dimiliki oleh negara, merupakan konsep sentral yang ada didalam pengaturan agraria nasional yang bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sedangkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, hak menguasai yang dimiliki oleh negara dijabarkan sebagai kewenangan negara untuk mengatur serta menyelenggarakan mengenai peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan terhadap tanah. Negara juga memiliki kewenangan untuk turut mengatur dan menentukan hubungan hukum antara individu dengan tanah.

Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>39</sup> hak menguasai negara tidak dapat disamakan dengan hak memiliki. Negara bertindak sebagai regulator dan pengelola, bukan sebagai pemilik tanah dalam arti privat. Oleh karena itu, kewenangan negara harus digunakan untuk melindungi rakyat, bukan justru merugikan mereka. Dalam penetapan LSD, hak menguasai yang dimiliki oleh negara menjadi dasar legitimasi pemerintah untuk menetapkan pembatasan penggunaan tanah. Namun, penggunaan kewenangan tersebut harus tetap berada dalam koridor konstitusi dan prinsip-prinsip HAM.

#### **5. Asas Kepastian Hukum dalam Hukum Pertanahan**

---

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, 2020, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 143.

Asas kepastian hukum, merupakan salah satu diantara banyaknya asas yang memiliki fundamental dalam sistem hukum nasional. Dalam asas ini juga menuntut terhadap hukum agar dapat memberikan kejelasan, keteraturan, dan perlindungan bagi setiap subjek hukum.

Menurut teori Gustav Radbruch, hukum harus memuat tiga nilai dasar utama, yaitu asas kepastian hukum, asas keadilan, dan asas kemanfaatan. Dalam konteks pertanahan, asas kepastian hukum dapat diwujudkan dengan menggunakan sistem pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat sebagai alat bukti hak yang sah.

Namun, ketika tanah yang telah bersertifikat hak milik tiba-tiba ditetapkan sebagai Lahan Sawah Dilindungi tanpa mekanisme yang transparan, maka asas kepastian hukum menjadi terganggu. Pemilik tanah berada dalam kondisi yang tidak pasti terkait hak dan kewenangannya atas tanah tersebut. Dalam penerapan kebijakan LSD, harus dilengkapi dengan prosedur administratif yang jelas, partisipatif, serta mekanisme keberatan dan ganti kerugian, agar asas kepastian hukum tetap terjaga.

## **C. Asas-Asas dalam Hukum Pertanahan Nasional**

### **1. Pengertian Asas Hukum dalam Sistem Hukum Agraria**

Asas hukum, merupakan prinsip dasar yang menjadi roh dan fondasi pembentukan serta penerapan norma hukum. Asas hukum berfungsi sebagai pedoman dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan,

menyelesaikan konflik norma, serta menilai apakah suatu kebijakan telah mencerminkan keadilan dan kepastian hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo,<sup>40</sup> asas hukum adalah asas yang berasal dari pikiran yang mendasar secara umum sifatnya dan menjadi latar belakang dari peraturan yang konkret dalam hukum positif di Indonesia. Dalam konteks hukum agraria, asas hukum sangat penting karena pengaturan tanah menyangkut kepentingan individual sekaligus kepentingan publik dalam skala luas.

UUPA, sebagai hukum agraria nasional mengandung berbagai asas fundamental kuat dan sah yang bersumber dari Pancasila serta UUD 1945. Asas-asas ini menjadi dasar dalam pengaturan, penguasaan, pemilikan, serta pemanfaatan tanah di Indonesia, termasuk dalam kebijakan penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD).

## **2. Asas Keadilan dalam Hukum Pertanahan**

Asas keadilan, merupakan asas utama dalam hukum agraria nasional. Keadilan dalam konteks pertanahan tidak hanya dapat dimaknai sebagai keadilan yang formal, akan tetapi juga sebagai keadilan substantif yang memperhatikan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat. Sedangkan dalam UUPA, asas keadilan tercermin dari tujuan untuk mewujudkan keadilan sosial, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Bahwasanya tanah harus dipergunakan untuk kemakmuran rakyat, bukan hanya untuk kepentingan kelompok tertentu.

---

<sup>40</sup> Sudikno Mertokusumo, 2020, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 52.

Menurut John Rawls,<sup>41</sup> keadilan merupakan kebajikan yang utama didalam institusi sosial, di mana distribusi sumber daya harus dapat memberikan sebuah manfaat yang adil, terutama bagi kelompok yang paling kurang diuntungkan. Jika dikaitkan dengan kebijakan LSD, maka pembatasan hak pemilik tanah harus diimbangi dengan kebijakan kompensasi atau insentif yang adil, agar tidak menimbulkan ketimpangan.

Dalam praktiknya, penetapan kebijakan LSD membatasi penggunaan tanah milik masyarakat tanpa ganti rugi yang memadai, berpotensi melanggar asas keadilan, karena beban kebijakan ketahanan pangan justru ditanggung oleh individu tertentu.

### **3. Asas Kepastian Hukum**

Asas kepastian hukum, menuntut terhadap hukum agar dapat memberikan kejelasan mengenai hak serta kewajiban subjek hukum. Dalam hukum pertanahan, asas ini diwujudkan dengan melalui sistem pendaftaran tanah serta penerbitan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat.

Pendapat dari Gustav Radbruch,<sup>42</sup> asas kepastian hukum juga salah satu nilai yang mendasar dalam hukum selain asas keadilan serta asas kemanfaatan. Tanpa adanya kepastian yang jelas, hukum akan kehilangan fungsi regulatifnya. Penetapan tanah bersertifikat hak milik sebagai Lahan Sawah Dilindungi tanpa prosedur yang transparan dan partisipatif, dapat menimbulkan ketidakpastian secara hukum bagi pemilik tanah yang sah.

---

<sup>41</sup> John Rawls, 2005, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, hlm. 3.

<sup>42</sup> Gustav Radbruch, 2018, *Legal Philosophy*, Oxford: Oxford University Press, hlm. 107.

Pemilik tanah tidak dapat mengetahui secara jelas batasan haknya, jangka waktu pembatasan, serta mekanisme keberatan yang tersedia. Kebijakan LSD harus disertai dengan kepastian terkait prosedural, kejelasan status hukumnya, serta jaminan perlindungan terhadap hak pemilik tanah.

#### **4. Asas Kemanfaatan**

Asas kemanfaatan yaitu asas yang menghendaki agar hukum juga memberikan manfaat yang nyata bagi masyarakat. Dalam konteks agraria, pemanfaatan tanah harus memberikan nilai guna sosial, ekonomi, dan ekologis.

Menurut Jeremy Bentham, hukum yang dapat dinyatakan baik adalah hukum yang dapat atau mampu memberikan manfaat yang terbesar bagi sebanyak-banyaknya orang. Prinsip ini kemudian diadopsi dalam hukum modern sebagai asas kemanfaatan. Penerapan asas kemanfaatan, juga tidak boleh mengorbankan hak-hak individu secara berlebihan. Kebijakan LSD yang bertujuan menjaga ketahanan pangan nasional memang memiliki manfaat publik, tetapi manfaat tersebut harus diimbangi dengan perlindungan hak pemilik tanah agar tidak terjadi ketidakadilan struktural.

#### **5. Asas Keseimbangan dan Proporsionalitas**

Asas keseimbangan, menuntut adanya harmoni antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat umum. Dalam pembahasan hukum pertanahan, asas ini menjadi penting karena tanah juga memiliki nilai ekonomi serta sosial yang tinggi didalam kehidupan.

Asas proporsionalitas, menegaskan bahwa setiap pembatasan hak harus dilakukan secara wajar, tidak berlebihan, serta sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai. Selain itu Maria S.W. Sumardjono juga berpendapat,<sup>43</sup> pembatasan hak atas kepemilikan tanah hanya dibenarkan apabila dilakukan berdasarkan hukum, untuk kepentingan umum, dan disertai mekanisme kompensasi yang adil.

Dalam kebijakan LSD, asas ini mengharuskan negara untuk tidak hanya menetapkan larangan alih fungsi lahan, tetapi juga menyediakan alternatif kebijakan yang jelas, seperti insentif pajak, bantuan pertanian, atau ganti kerugian bagi pemilik tanah.

#### **6. Asas Partisipasi Masyarakat**

Asas partisipasi, merupakan asas penting dalam negara demokratis. Asas ini menghendaki keterlibatan masyarakat untuk andil dalam setiap proses pengambilan kebijakan publik yang berdampak langsung pada hak-hak mereka.

Dalam pembahasan pertanahan, asas partisipasi sejalan dengan prinsip *good governance*, yang menekankan transparansi, akuntabilitas, dan keterlibatan publik. Penetapan LSD yang dilakukan tanpa musyawarah dengan pemilik tanah sangat bertentangan dengan asas ini. Pada hal ini, partisipasi masyarakat tidak hanya bersifat formal, tetapi harus memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat, keberatan, serta

---

<sup>43</sup> Maria S. W. Sumardjono, 2022, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, hlm. 89.

memperoleh informasi yang lengkap dan jelas mengenai dampak atas kebijakan ini.

#### **7. Konflik Asas dalam Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi**

Kebijakan LSD, mencerminkan adanya konflik antara beberapa asas hukum, terutama antara asas kemanfaatan dan asas keadilan, serta antara asas fungsi sosial dan asas kepastian hukum. Negara berupaya mencapai kemanfaatan umum melalui perlindungan lahan sawah, tetapi di sisi lain berpotensi mengorbankan kepastian dan keadilan bagi pemilik tanah.

Dalam kondisi seperti ini, hukum seharusnya berfungsi sebagai alat penyeimbang, bukan sebagai alat pemaksaan. Penyelesaian konflik harus dilakukan melalui pendekatan proporsional, dialogis, dan berbasis hak asasi manusia.

#### **D. Solusi Perlindungan Hukum Preventif terhadap Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD)**

##### **1. Konsep Perlindungan Hukum Preventif**

Perlindungan hukum preventif, salah satu dari bentuk perlindungan hukum yang memiliki tujuan untuk mencegah pelanggaran hak sebelum terjadinya sengketa atau konflik yang muncul. Dalam pembahasan hukum administrasi dan hukum agraria, perlindungan preventif sangat penting karena banyak kebijakan pemerintah yang berdampak langsung terhadap hak warga negara, termasuk hak atas kepemilikan tanah.

Menurut Philipus M. Hadjon,<sup>44</sup> perlindungan hukum preventif diwujudkan melalui mekanisme partisipasi masyarakat, keterbukaan informasi, serta pemberian kesempatan bagi warga negara untuk mengajukan keberatan sebelum suatu keputusan administrasi ditetapkan secara final. Dalam konsep ini menempatkan posisi warga negara bukan sebagai objek dalam kebijakan, melainkan menempatkan sebagai subjek hukum yang memiliki hak untuk wajib didengar.

Dalam kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD), pendekatan preventif menjadi sangat relevan, karena penetapan LSD berpotensi membatasi hak milik atas tanah yang telah bersertifikat. Dengan demikian, negara wajib memastikan mengenai proses penetapan LSD dilakukan dengan transparan, partisipatif, dan juga adil.

## **2. Musyawarah dan Partisipasi Pemilik Tanah sebagai Solusi Preventif**

Musyawarah, merupakan prinsip fundamental dalam sistem hukum di Indonesia yang bersumber dari nilai-nilai yang ada didalam Pancasila, khususnya sila keempat. Dalam konteks kebijakan pertanahan, musyawarah berfungsi sebagai sarana untuk menyelaraskan kepentingan negara dengan kepentingan pemilik tanah.

Penetapan LSD, seharusnya didahului oleh proses konsultasi publik yang melibatkan pemilik sertifikat hak milik, pemerintah daerah, serta pemangku kepentingan terkait. Proses ini penting untuk

---

<sup>44</sup> Philipus M. Hadjon, 2021, *Hukum Administrasi dan Tindak Pemerintahan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 97.

- a. Memberikan informasi yang jelas mengenai tujuan dan dampak kebijakan LSD;
- b. Mengidentifikasi potensi kerugian yang akan dialami pemilik tanah;
- c. Merumuskan bentuk kompensasi atau insentif yang adil.

Menurut Soerjono Soekanto,<sup>45</sup> hukum yang efektif adalah hukum yang diterima oleh masyarakat, bukan hukum yang dipaksakan secara sepihak. Dengan demikian, pelibatan masyarakat dalam proses penetapan LSD bukan hanya kewajiban moral, tetapi juga strategi untuk mencegah konflik agraria.

### 3. Keterbukaan Informasi dan Kepastian Prosedural

Keterbukaan informasi, merupakan bagian dari prinsip *good governance* yang diakui secara sah dalam sistem hukum administrasi negara. Pemilik tanah berhak mengetahui secara jelas dasar hukum, kriteria, peta, serta implikasi hukum dari penetapan tanahnya sebagai LSD.

Ketidakjelasan prosedur dan minimnya informasi, sering kali menjadi sumber utama konflik diantara masyarakat dan pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah wajib menyediakan akses informasi yang mudah, lengkap, dan akurat terkait kebijakan LSD, termasuk mekanisme keberatan dan evaluasi. Sedangkan dalam perspektif hukum nasional, keterbukaan informasi juga berfungsi untuk menjamin asas kepastian hukum. Pemilik tanah harus

---

<sup>45</sup> Soerjono Soekanto, 2020, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 45.

mengetahui dengan jelas batasan haknya, jangka waktu penetapan LSD, serta kemungkinan perubahan status tanah di kemudian hari.

#### **4. Insentif dan Kompensasi sebagai Bentuk Keadilan Preventif**

Kelemahan utama dalam implementasi kebijakan LSD, minimnya mekanisme kompensasi bagi pemilik sah atas tanah yang dirugikan dari kebijakan tersebut. Padahal, pembatasan hak milik atas tanah demi kepentingan umum seharusnya diimbangi dengan pemberian kompensasi yang adil dan proporsional.

Menurut pendapat dari Maria S.W. Sumardjono, pembatasan hak atas kepemilikan tanah bersifat permanen atau jangka panjang harus disertai dengan kompensasi, baik dalam bentuk ganti rugi finansial maupun insentif non-finansial. Insentif tersebut dapat terdiri dari:

- a. keringanan terhadap PBB;
- b. bantuan sarana produksi pertanian;
- c. jaminan harga hasil panen;
- d. kemudahan akses kredit pertanian.

Dengan adanya insentif serta kompensasi, pemilik tanah tidak merasa dirugikan secara sepihak, sehingga kebijakan LSD dapat diterima secara sosial dan yuridis.

#### **5. Harmonisasi Kebijakan LSD dengan Hak Asasi Manusia**

Perlindungan hukum preventif, harus dilihat dalam HAM. Hak atas kepemilikan tanah berkaitan erat terhadap hak untuk hidup layak, bekerja, dan bertempat tinggal. Maka dari itu, setiap kebijakan yang membatasi

penggunaan tanah harus diuji terlebih dahulu kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip HAM.

Dalam hukum HAM internasional, pembatasan hak hanya dapat dibenarkan apabila memenuhi prinsip-prinsip legalitas, kebutuhan, dan proporsionalitas. Negara tidak boleh membatasi hak milik masyarakat secara sewenang-wenang tanpa dasar hukum yang jelas dan mekanisme perlindungan yang sesuai.

Harmonisasi kebijakan LSD dengan HAM dapat dilakukan melalui:

- a. Penguatan perlindungan hukum administratif;
- b. Pengakuan hak keberatan dan banding;
- c. Pemberian kompensasi yang adil;
- d. Pelibatan masyarakat secara aktif.

## **E. Solusi Perlindungan Hukum Represif bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik dalam Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD)**

### **1. Konsep Perlindungan Hukum Represif**

Perlindungan hukum represif ialah bentuk perlindungan yang diterapkan setelah terjadi pelanggaran terhadap hukum hak dan juga timbulnya sengketa hukum. Perlindungan tersebut memiliki tujuan untuk pemulihan mengenai hak-hak yang dilanggar, serta memberi keadilan melalui mekanisme penyelesaian sengketa yang tersedia pada sistem hukum nasional.

Dalam pandangan Philipus M. Hadjon, bahwasanya perlindungan hukum represif dapat diwujudkan dengan melalui penyelesaian sengketa perkara di pengadilan atau lembaga penyelesaian sengketa yang lainnya, termasuk di PTUN atau peradilan umum. Perlindungan represif menjadi penting ketika kebijakan administrasi negara menimbulkan kerugian secara nyata bagi pemegang hak atas tanah.

Penetapan tanah bersertifikat hak milik sebagai Lahan Sawah Dilindungi tanpa prosedur yang adil, dapat menimbulkan sengketa hukum antara pemilik tanah dengan pemerintah. Dalam kondisi tersebut, pemilik tanah berhak untuk memperoleh perlindungan hukum secara represif untuk mempertahankan hak-haknya.

## **2. Upaya Administratif sebagai Bentuk Perlindungan Represif**

Upaya administratif, merupakan langkah awal yang dapat ditempuh oleh pemilik tanah, sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan. Upaya ini meliputi: a. pengajuan keberatan, b. permohonan peninjauan kembali, atau c. permohonan pencabutan keputusan administrasi yang merugikan.

Dalam hukum administrasi negara, upaya administratif bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pejabat yang berwenang untuk memperbaiki dan/atau mencabut keputusannya sendiri. Menurut Ridwan HR, upaya administratif mencerminkan prinsip efisiensi dan keadilan dalam penyelesaian sengketa administrasi.

Lahan Sawah Dilindungi, pemilik sertifikat hak milik dapat mengajukan keberatan kepada instansi pertanahan atau pemerintah daerah

apabila penetapan LSD dilakukan tanpa dasar yang jelas, tanpa musyawarah, atau tanpa kompensasi yang layak. Upaya administratif ini penting untuk:

- a. Menghindari eskalasi konflik;
- b. Memberikan ruang dialog antara masyarakat dan pemerintah;
- c. Memperoleh solusi yang lebih cepat dan murah.

### **3. Gugatan ke PTUN**

Apabila upaya administratif tidak juga memberikan hasil yang memuaskan, bagi pemilik tanah dapat menempuh dengan jalur hukum melalui gugatan kepada PTUN. Gugatan ini ditujukan terhadap KTUN, dengan anggapan dapat merugikan hak yang dipunyai oleh pemilik tanah. Menurut Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, seseorang ataupun badan hukum perdata dapat mengajukan gugatan, apabila hasil Keputusan Tata Usaha Negara dianggap bertentangan dengan Undang-Undang atau Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Dalam kasus penetapan kebijakan LSD, keputusan pemerintah yang menetapkan tanah bersertifikat hak milik sebagai LSD dapat digugat ke PTUN apabila:

- a. tidak didasarkan pada prosedur yang sah;
- b. melanggar asas kepastian hukum;
- c. bertentangan dengan asas keadilan dan proporsionalitas;
- d. tidak memberikan perlindungan yang memadai bagi pemilik tanah.

Gugatan ke PTUN, memberi peluang bagi pemilik tanah untuk memperoleh pembatalan atau perbaikan terhadap keputusan administrasi yang merugikannya.

#### **4. Gugatan Perdata sebagai Alternatif Perlindungan Hukum**

Selain gugatan ke PTUN, pemilik tanah juga dapat menempuh jalur perdata, apabila penetapan kebijakan LSD menimbulkan kerugian *materiil* yang nyata. Gugatan perdata dapat diajukan berdasarkan PMH oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Menurut pendapat R. Subekti,<sup>46</sup> PMH tidak hanya dilakukan oleh individu, akan tetapi juga dapat dilakukan pemerintah apabila tindakannya melanggar terhadap hak orang lain atau bertentangan dengan kepatutan. Pembatasan hak milik tanpa kompensasi yang adil, dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Gugatan perdata dalam hal ini, dapat memiliki tujuan untuk memperoleh ganti kerugian yang telah dialami pemilik tanah yang diakibatkan kebijakan LSD. Jalur ini dapat ditempuh secara bersamaan atau setelah upaya administratif dan PTUN.

#### **5. Peran Lembaga Non-Yudisial dalam Perlindungan Represif**

Selain pengadilan, perlindungan hukum represif juga dapat dilakukan melalui lembaga non-yudisial, seperti:

- a. Ombudsman RI;
- b. Komnas HAM.

---

<sup>46</sup> R. Subekti, 2019, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermasa, hlm. 42.

Ombudsman, berwenang untuk menangani pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan dugaan terjadinya maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, termasuk kebijakan dalam pertanahan. Sedangkan, Komnas HAM berperan dalam menilai apakah kebijakan LSD dapat melanggar mengenai HAM, terkhusus pada hak atas kepemilikan serta penghidupan secara layak untuk masyarakat.

Menurut Todung Mulya Lubis,<sup>47</sup> peran lembaga HAM sangat penting dalam memberikan tekanan moral dan memberikan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah agar lebih menghormati hak-hak warga negara.

#### **6. Evaluasi Kritis terhadap Efektivitas Perlindungan Represif**

Meskipun tersedia berbagai mekanisme perlindungan represif, dalam praktiknya pemilik tanah sering kali menghadapi kendala, seperti:

- a. keterbatasan akses terhadap bantuan hukum;
- b. biaya litigasi yang tinggi;
- c. ketidakseimbangan posisi antara masyarakat dan pemerintah.

Perlindungan hukum represif, harus didukung oleh kebijakan afirmatif negara, seperti bantuan hukum gratis dan penyederhanaan prosedur penyelesaian sengketa dalam pertanahan.

---

<sup>47</sup> Todung Mulya Lubis, 2020, *Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta: Gramedia, hlm. 176.

## F. Perlindungan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Islam

### 1. Konsep Kepemilikan Tanah dalam Islam

Konsep kepemilikan (*al-milk*), diakui sebagai bagian dari hak dasar pada manusia, tetapi kepemilikan tersebut tidak bersifat secara *absolut*. Islam menegaskan bahwa kepemilikan hakiki atas seluruh bumi adalah milik Allah SWT, sementara manusia hanya sebagai khalifah (pengelola).

Hal ini ditegaskan dalam Al-Qur'an:

لِلَّهِ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا فِيهِنَّ ۚ وَهُوَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Artinya:

“Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada di dalamnya; dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu.” QS. Al-Mā'idah ayat 5: 120

Ayat ini menegaskan bahwasanya manusia tidak hanya memiliki tanah secara mutlak, melainkan diberi amanah untuk mengelola dan memanfaatkannya secara adil dan bertanggung jawab. Dengan demikian, hak milik dalam Islam selalu diiringi kewajiban moral dan sosial.

Menurut Wahbah Az-Zuhaili,<sup>48</sup> kepemilikan dalam Islam merupakan hubungan hukum antara manusia dengan harta yang sah diakui oleh syariat, namun dibatasi oleh kemaslahatan umum dan larangan berbuat zalim.

### 2. Prinsip Keadilan dalam Pemanfaatan Tanah Menurut Islam

Keadilan (*al-'adl*) adalah prinsip fundamental dalam Islam, termasuk dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah. Islam secara tegas melarang

---

<sup>48</sup> Wahbah Az-Zuhaili, 2018, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*, Damaskus: Dar al-Fikr, hlm. 41.

segala bentuk pengambilan hak orang lain secara tidak sah, baik oleh individu maupun oleh penguasa.

Sebagaimana Allah SWT berfirman:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ ۚ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Artinya:

“*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.*” QS. An-Nahl 16: 90

Dalam pembahasan pertanahan, ayat ini mengandung makna bahwa kebijakan negara yang membatasi hak atas kepemilikan tanah harus dilakukan dengan cara yang adil, tidak sewenang-wenang, dan tidak menimbulkan kezaliman terhadap pemilik tanah.

Keadilan dalam Islam, juga bermakna proporsional, yakni menempatkan sesuatu pada tempatnya. Apabila negara membatasi hak milik atas tanah demi kepentingan umum, maka negara wajib memastikan bahwa pemilik tanah tidak dirugikan secara tidak wajar.

### 3. Larangan Perampasan Hak Milik dalam Islam

Dalam Islam, secara tegas melarang perampasan hak milik orang lain tanpa dasar yang sah. Larangan ini tidak berlaku hanya bagi individu saja, akan tetapi juga dapat berlaku bagi penguasa atau pejabat.

Rasulullah SAW bersabda:

عَنْ سَعِيدِ بْنِ زَيْدٍ قَالَ سَمِعْتُ النَّبِيَّ -صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ- يَقُولُ « مَنْ أَخَذَ شَيْئًا مِنَ الْأَرْضِ ظُلْمًا فَإِنَّهُ يُطَوَّفُ فِي يَوْمِ الْقِيَامَةِ مِنْ سَبْعِ أَرْضِينَ »

Artinya:

*“Barang siapa merampas sejenkal tanah secara zalim, maka pada hari kiamat ia akan dikalungi dengan tujuh lapis bumi.”* HR. Bukhari dan Muslim

Dalam Hadits ini, menunjukkan betapa seriusnya pelanggaran terhadap hak yang sah atas kepemilikan tanah dalam agama Islam. Perampasan hak yang sah atas tanah, baik langsung maupun melalui kebijakan yang meniadakan substansi hak milik, termasuk perbuatan zalim yang dilarang oleh syariat.

Dalam kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD), apabila penetapan tersebut dilakukan tanpa musyawarah, tanpa kompensasi, dan menghilangkan hak pemilik tanah secara substansial, maka kebijakan tersebut berpotensi bertentangan dengan prinsip keadilan Islam.

#### 4. Fungsi Sosial Tanah dalam Islam dan Relevansinya dengan UUPA

Konsep fungsi sosial hak atas kepemilikan tanah dalam UUPA, sejatinya memiliki kesesuaian dengan prinsip Islam. Dalam Islam, harta tidak boleh dibiarkan menganggur atau digunakan untuk merugikan masyarakat.

Allah SWT berfirman, sebagaimana tertuang dalam QS. Al-Hasyr 59: 7:

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَىٰ فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ  
كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ ۚ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ  
إِنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Artinya:

*“Apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) yang berasal dari penduduk kota-kota maka adalah untuk Allah, untuk Rasul, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan*

*beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu, maka terimalah. Dan apa yang dilarangnya bagimu, maka tinggalkanlah. Dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah amat keras hukumannya.”* QS. Al-Hasyr 59: 7.

Dalam ayat ini, menegaskan bahwa pemanfaatan tanah harus memperhatikan kemaslahatan masyarakat secara luas. Islam tidak membenarkan pemaksaan fungsi sosial tanpa keadilan. Negara harus bertindak sebagai pengelola yang amanah, bukan sebagai pihak yang mendzalimi pemilik hak. Sedangkan menurut Muhammad Abu Zahrah,<sup>49</sup> intervensi penguasa terhadap hak milik hanya dibenarkan apabila semata-mata ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas dan harus disertai dengan pemberian ganti rugi yang layak.

##### **5. Prinsip Masalah dalam Kebijakan Pertanahan**

Masalah (kemanfaatan umum), merupakan konsep penting dalam hukum Islam. Kebijakan publik, termasuk kebijakan pertanahan, harus bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan dan mencegah kemudharatan.

Masalah dalam Islam, tidak boleh dicapai dengan cara mengorbankan hak individu secara tidak adil. Kaidah fikih menyatakan:

لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ

Arinya:

*“Tidak boleh membahayakan diri dan membahayakan orang lain.”* HR. Ahmad, Malik, dan Ibnu Majah

Dalam kebijakan LSD, perlindungan ketahanan pangan merupakan bentuk masalah umum. Akan tetapi, apabila pelaksanaannya justru

---

<sup>49</sup> Muhammad Abu Zahrah, 2019, *Al-Milkiyyah wa Nazariyyat al-‘Aqd*, Kairo: Dar al-Fikr al-‘Arabi, hlm. 88.

menimbulkan kemudharatan bagi pemilik tanah, maka kebijakan tersebut perlu dievaluasi agar selaras dengan prinsip masalah yang seimbang.

## 6. Musyawarah sebagai Prinsip Penyelesaian Konflik dalam Islam

Islam menempatkan musyawarah (*syūrā*), sebagai prinsip utama dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama.

Allah SWT berfirman:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Artinya:

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.” (QS. Asy-Syūrā 42: 38)

Ayat tersebut menegaskan bahwa kebijakan publik, termasuk penetapan LSD, seharusnya melibatkan masyarakat yang terdampak. Musyawarah menjadi sarana untuk mencapai keadilan substantif dan mencegah konflik sosial.

Pendekatan musyawarah, dalam kebijakan pertanahan ini tidak hanya relevan secara konstitusional, tetapi dapat memiliki legitimasi kuat dalam perspektif hukum Islam.

## 7. Integrasi Perspektif Islam dan Hukum Nasional

Prinsip-prinsip hukum Islam, mengenai kepemilikan tanah, keadilan, fungsi sosial, dan masalah memiliki keselarasan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam hukum nasional, yakni UUD 1945 dan juga UUPA. baik dalam perspektif hukum nasional maupun Islam, pembatasan hak milik atas tanah harus dilakukan:

a. berdasarkan hukum yang jelas;

- b. untuk kepentingan umum yang nyata;
- c. secara proporsional;
- d. melalui musyawarah;
- e. dengan kompensasi yang adil.

Dengan mengintegrasikan nilai-nilai tersebut, kebijakan Lahan Sawah Dilindungi dapat dijalankan secara berkeadilan, humanis, dan berlandaskan etika-etika hukum.



## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Pengaturan Hukum Terkait Penetapan Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dalam Ketentuan Perundang-Undangan di Indonesia**

##### **1. Kedudukan Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi dalam Sistem Hukum Nasional**

Lahan Sawah Dilindungi, yakni kebijakan negara yang hadir sebagai respons atas meningkatnya alih fungsi pada lahan pertanian produktif yang berubah menjadi kawasan non-pertanian. Fenomena tersebut dipandang mengancam akan ketahanan pangan nasional dan keberlanjutan ekosistem agraria, sehingga negara berkewajiban untuk melakukan intervensi melalui pengaturan hukum.

Secara normatif, kebijakan LSD tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian integral dari Perlindungan LP2B, sebagaimana diatur dalam UU No 41 Tahun 2009. UU ini menempatkan lahan sawah sebagai objek strategis nasional yang harus dijaga keberlanjutannya, melalui mekanisme perencanaan, penetapan, pengendalian, dan juga pengawasan dari pemerintah pusat maupun daerah.<sup>50</sup>

Dalam sistem hukum nasional, LSD dapat dikualifikasikan sebagai pembatasan administratif hak atas tanah yang sah, sepanjang dilakukan atau

---

<sup>50</sup> Boedi Harsono, Op Cit., hlm. 326.

dijalankannya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan memenuhi prinsip keadilan, kepastian hukum, serta kemanfaatan.

## **2. Dasar Konstitusional Penetapan Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi**

ecara konstitusional, dasar pengaturan mengenai LSD bersumber dari Pasal 33 ayat (3). Penetapan LSD, merupakan manifestasi dari fungsi penguasaan negara (*right to control*) dalam rangka untuk menjaga kepentingan strategis nasional, khususnya dalam ketahanan pangan nasional.

Pelaksanaan kewenangan, tidak boleh menghilangkan atau melanggar substansi hak milik warga negara yang telah dijamin Dalam Pasal 28H ayat (4), ditegaskan bahwasanya setiap individu berhak atas kepemilikan, dan hak tersebut tidak dapat diambil secara sewenang-wenang.

## **3. Pengaturan LSD dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dan Peraturan Pelaksana Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi**

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, menjadi landasan utama dalam penetapan kebijakan LSD. Dalam Pasal 1 angka 3 menjelaskan bahwa LP2B merupakan bagian dari lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara berkelanjutan dalam rangka menghasilkan pangan pokok. bagi kemandirian dan ketahanan pangan nasional.<sup>51</sup>

Lebih lanjut, dalam Pasal 19 UU 41 Tahun 2009 mewajibkan pemerintah daerah untuk menetapkan LP2B dalam RTRW. Dalam praktiknya, LSD merupakan bentuk konkret dari LP2B yang secara khusus

---

<sup>51</sup> Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Pasal 1 angka 3.

mengunci lahan sawah irigasi agar tidak dialihfungsikan menjadi selain Non-Pertanian. Undang-undang ini, juga menegaskan larangan alih fungsi lahan yang telah ditetapkan sebagai LP2B, kecuali untuk kepentingan masyarakat umum dan dalam kondisi tertentu yang sangat terbatas, dengan syarat adanya penggantian lahan dan kompensasi yang memadai.<sup>52</sup>

Sedangkan, untuk pengaturan LSD diperjelas melalui sejumlah peraturan pelaksana, antara lain:

- a. PP No 1 Tahun 2011, yang mengatur mekanisme penetapan, pengendalian, dan pengawasan LP2B;
- b. Peraturan Menteri ATR/BPN No 18 Tahun 2016, yang memberikan pedoman teknis pengendalian alih fungsi lahan pertanian;
- c. Keputusan Menteri ATR/BPN tentang Peta Lahan Sawah yang Dilindungi, yang menetapkan secara spasial bidang-bidang tanah yang dikunci sebagai LSD.

Secara yuridis, penetapan LSD melalui peta nasional bersifat administratif dan *top-down*. Hal inilah yang sering menimbulkan konflik dalam praktiknya, khususnya ketika peta LSD tidak sinkron dengan data sertifikat hak milik masyarakat, RT/RW daerah, maupun kondisi faktual yang ada di lapangan.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Ibid, Pasal 44.

<sup>53</sup> I Nyoman Nurjaya, 2018, "Prinsip Keadilan dalam Penguasaan Lahan", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48 No. 1, hlm. 45..

#### **4. Permasalahan Normatif dalam Penetapan LSD dan Implementasi Kebijakan LSD dalam Praktik Pemerintahan Daerah**

Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa permasalahan utama dalam pengaturan LSD tidak disebabkan oleh kurangnya dasar hukum, melainkan pada aspek prosedural dan implementatif. Beberapa persoalan normatif yang sering muncul diantaranya:

- a. Minimnya informasi dari pemerintah serta partisipasi pemilik tanah dalam proses penetapan LSD;
- b. Tidak adanya mekanisme keberatan administratif yang efektif sebelum penetapan;
- c. Ketiadaan kompensasi secara langsung, meskipun nilai ekonomis tanah mengalami penurunan drastis;
- d. Disharmoni antara peta LSD dengan sertifikat hak milik.

Kondisi tersebut berpotensi dapat melanggar mengenai AUPB, khususnya pada asas keterbukaan, asas proporsionalitas, dan asas keadilan.<sup>54</sup> Sedangkan secara normatif, penetapan LSD adalah kewenangan dari pemerintah pusat, yang kemudian diintegrasikan ke dalam kebijakan tata ruang daerah. Namun dalam praktiknya pemerintahan daerah, implementasi terkait kebijakan LSD masih sering kali menghadapi berbagai kendala administratif serta sosial.

Berdasarkan hasil penelitian secara normatif dan telaah dokumen kebijakan terkait, ditemukan bahwa banyak pemerintah daerah yang

---

<sup>54</sup> Philipus M. Hadjon, 2017, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 87.

menetapkan LSD hanya berdasarkan peta nasional, tanpa melakukan verifikasi secara faktual di lapangan. Akibatnya, tidak sedikit dari bidang tanah yang memiliki SHM, berada dalam kawasan permukiman dan/atau telah lama tidak difungsikan sebagai sawah, tetap ditetapkan menjadi LSD.<sup>55</sup>

Kondisi tersebut dapat menimbulkan persoalan yang serius, karena kebijakan LSD secara langsung membatasi hak-hak pemilik tanah untuk:

- a. Mengalihkan hak atas tanah;
- b. Mengubah peruntukan tanah;
- c. Menggunakan tanah untuk kegiatan ekonomi non-pertanian.

Padahal, pembatasannya dapat menimbulkan dampak secara langsung terhadap nilai ekonomis tanah dan kesejahteraan pemiliknya.

#### **5. Ketidakharmonisan antara Kebijakan LSD dan Sertifikat Hak Milik**

Sertifikat hak milik atas tanah, merupakan alat bukti hak yang kuat dan sebagaimana diatur dalam UUPA Pasal 19 jo. Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, menyebutkan bahwa sertifikat memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemiliknya selama data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya sesuai dengan kondisi sebenarnya di lapangan.<sup>56</sup>

Namun, penetapan LSD sering kali tidak diikuti dengan penyesuaian data pertanahan. Secara administratif, sertifikat tetap atas nama pemilik, tetapi secara fungsional hak tersebut dibatasi secara ketat. Hal ini

---

<sup>55</sup> Maria S. W. Sumardjono, 2018, *Kebijakan Pertanahan*, Jakarta: Kompas, hlm. 112.

<sup>56</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Op Cit., Pasal 32 ayat 1.

menimbulkan kondisi yang para ahli menyebut sebagai “hak semu”, yaitu hak yang secara formal ada, tetapi secara substantif tidak dapat digunakan secara optimal.<sup>57</sup>

Ketidakharmonisan ini menunjukkan adanya konflik antara hukum pertanahan (UUPA) dengan kebijakan tata ruang dan pangan, yang seharusnya dapat diselaraskan melalui mekanisme hukum yang adil dan transparan.

#### **6. Asas-Asas Hukum yang Seharusnya Menjadi Dasar Penetapan LSD**

Dalam perspektif hukum administrasi dan hukum agraria, penetapan LSD seharusnya berlandaskan pada sejumlah asas hukum fundamental, diantaranya:

a. Asas Kepastian Hukum

Asas ini menuntut agar setiap kebijakan pemerintah memberikan kejelasan, keterbukaan, dan konsistensi hukum. Penetapan LSD tanpa pemberitahuan atau mekanisme keberatan jelas bertentangan dengan asas kepastian hukum.<sup>58</sup>

b. Asas Keadilan

Asas keadilan menuntut adanya keseimbangan antara kepentingan negara dan kepentingan individu. Pembatasan hak milik tanpa kompensasi yang layak dapat dikualifikasikan sebagai ketidakadilan struktural terhadap pemilik tanah.

---

<sup>57</sup> Urip Santoso, 2020, *Hukum Agraria*, Jakarta: Kencana, hlm. 156.

<sup>58</sup> Ridwan HR, 2020, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 98.

c. Asas Proporsionalitas

Pembatasan hak atas tanah harus sebanding dengan tujuan yang ingin dicapai. Apabila tujuan ketahanan pangan dapat dicapai dengan cara lain yang tidak merugikan pemilik tanah secara berlebihan, maka pembatasan melalui LSD harus dievaluasi.

d. Asas Partisipasi

Pemilik tanah seharusnya dilibatkan dalam proses penetapan LSD melalui musyawarah dan konsultasi publik. Hal ini sejalan dengan prinsip demokrasi dan *good governance*.<sup>59</sup>

## 7. Studi Kasus dalam Penetapan LSD di Kabupaten Karawang

Kabupaten Karawang, adalah salah satu dari daerah yang secara nasional dikenal sebagai lumbung padi. Namun dalam beberapa tahun terakhir ini, terdapat kebijakan penetapan LSD di wilayah ini yang memunculkan konflik antara masyarakat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan laporan dari media dan dokumen pengaduan masyarakat, sejumlah pemilik sertifikat hak milik di Kecamatan Telukjambe dan Cikampek, mengeluhkan bahwa tanah mereka tiba-tiba masuk dalam peta LSD. Akibatnya, permohonan perubahan peruntukan tanah dan peralihan hak ditolak oleh kantor pertanahan setempat.<sup>60</sup>

Dalam beberapa kasus, pemilik sertifikat hak milik dapat mengajukan gugatan kepada PTUN dengan dalil bahwa:

---

<sup>59</sup> Philipus M. Hadjon, 2019, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 64.

<sup>60</sup> Laporan Pengaduan Masyarakat Karawang, 2022.

- a. Penetapan LSD dilakukan tanpa prosedur yang jelas;
- b. Tidak ada sosialisasi atau musyawarah terlebih dahulu;
- c. Tidak diberikan kompensasi atas pembatasan hak.

## **8. Putusan Pengadilan Terkait Sengketa Penetapan LSD dan Analisis Yuridis terhadap Putusan Pengadilan**

Salah satu perkara terkait LSD adalah Putusan PTUN Bandung Nomor 67/G/2022/PTUN.BDG, yang mana penggugat merupakan pemilik SHM yang tanahnya ditetapkan sebagai LSD.

Dalam pertimbangannya, majelis hakim menyatakan bahwa:

*“Kebijakan penetapan lahan sawah dilindungi merupakan kewenangan pemerintah, namun pelaksanaannya wajib memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas keterbukaan dan keadilan.”*

Menurut pandangan Majelis hakim, menilai bahwa penetapan LSD yang tidak disertai mekanisme keberatan dan kompensasi, berpotensi dapat melanggar hak konstitusional warga negara, sehingga keputusan tersebut dinyatakan cacat prosedural dan wajib dievaluasi ulang.<sup>61</sup> Putusan ini juga menjadi preseden penting, bahwa kebijakan LSD bukanlah kebijakan yang absolut, melainkan dapat diuji secara hukum apabila merugikan akan hak warga negara.

Dalam putusan diatas, menunjukkan bahwa pengadilan menempatkan kebijakan LSD dalam kerangka negara hukum (*rechtsstaat*), yang mana setiap tindakan pemerintah harus tunduk pada hukum dan dapat diuji secara yudisial.

---

<sup>61</sup> Putusan PTUN Bandung Nomor 67/G/2022/PTUN.BDG.

Dari sudut pandang hukum agraria, putusan ini menegaskan bahwa:

- a. Hak menguasai negara tidak boleh menghilangkan substansi hak milik;
- b. Pembatasan hak harus disertai mekanisme perlindungan hukum;
- c. Kepentingan umum tidak boleh dijadikan alasan pembenar untuk tindakan sewenang-wenang.

#### **9. Solusi Preventif dalam Penetapan Kebijakan LSD dan Solusi Represif terhadap Sengketa Akibat Penetapan Lahan Sawah Dilindungi**

Sebelum terjadi konflik, pemerintah seharusnya menyiapkan langkah-langkah preventif, diantaranya yaitu:

- a. Melakukan verifikasi di lapangan sebelum penetapan LSD;
- b. Menyelaraskan peta LSD dengan data sertifikat tanah;
- c. Menyediakan mekanisme keberatan secara administratif;
- d. Melakukan sosialisasi dan musyawarah dengan pemilik tanah.

Langkah-langkah diatas dapat mencegah terjadinya konflik hukum serta konflik sosial di masyarakat yang berkepanjangan dikemudian hari.

Apabila konflik antara pemilik sertifikat hak milik dengan pemerintah telah terjadi akibat penetapan LSD, maka penyelesaiannya tidak dapat lagi mengandalkan pendekatan secara administratif internal. Dalam kondisi ini, negara wajib menyediakan mekanisme perlindungan hukum secara *represif* sebagai perwujudan prinsip negara hukum.

Secara yuridis, terdapat beberapa cara melalui jalur hukum yang dapat ditempuh oleh pemilik tanah, diantaranya yaitu:

a. Keberatan Administratif

Pemilik tanah, dapat mengajukan keberatan kepada instansi terkait yang menetapkan LSD, khususnya kepada Kementerian ATR/BPN atau pemerintah daerah setempat. Keberatan ini didasarkan pada kesalahan prosedur, ketidaksesuaian data, atau pelanggaran asas keadilan.

Namun, berdasarkan hasil penelitian secara normatif, mekanisme ini sering kali tidak efektif, karena tidak diatur secara rinci atau jelas dalam peraturan pelaksanaannya, sehingga bersifat *diskresioner* dan tidak memberikan kepastian hukum.<sup>62</sup>

b. Gugatan ke PTUN

Dengan gugatan ke PTUN, menjadi salah satu instrumen yang utama apabila penetapan LSD dituangkan dalam bentuk keputusan oleh TUN yang bersifat konkret, individual, dan final. Dalam gugatan ini bertujuan untuk membatalkan keputusan penetapan LSD yang dianggap merugikan hak pemilik tanah secara sepihak.

c. Permohonan Uji Materiil

Apabila permasalahan terletak pada norma perundang-undangan yang menjadi dasar dalam penetapan LSD, maka pemilik tanah dapat mengajukan uji materiil ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi, tergantung pada hierarki peraturannya.

---

<sup>62</sup> Ridwan HR, Op Cit., hlm. 234.

## **10. Tata Cara Perubahan atau Penghapusan Status Lahan Sawah Dilindungi dan Tanggung Jawab Pemerintah dalam Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi**

Dalam hukum positif nasional, status penetapan LSD bukanlah status yang *absolut* dan permanen, melainkan dapat diubah dalam kondisi tertentu. Hal ini sejalan dengan prinsip fleksibilitas kebijakan publik dan keadilan sosial.

Berdasarkan UU No 41 Tahun 2009 dan PP No 1 Tahun 2011, perubahan status LSD dimungkinkan apabila memenuhi syarat sebagai berikut:

Tanah diperlukan untuk kepentingan umum strategis;

- a. Telah disediakan lahan pengganti dengan kualitas dan luas yang setara;
- b. Dilakukan melalui mekanisme penetapan ulang oleh pemerintah;
- c. Mendapat persetujuan dari pemerintah pusat.

Dalam praktiknya, mekanisme ini jarang diterapkan untuk melindungi kepentingan pemilik tanah individu atau perorangan, bahkan cenderung berpihak pada kepentingan proyek-proyek besar pemerintah ataupun investasi-investasi berskala besar.<sup>63</sup>

Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap kebijakan publik yang membatasi hak warga negara melahirkan tanggung jawab hukum bagi pemerintah. Tanggung jawab tersebut meliputi:

---

<sup>63</sup> Maria S. W. Sumardjono, 2020, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial*, Jakarta: Kompas, hlm. 141.

- a. Tanggung jawab konstitusional, untuk menjamin hak milik dan hak hidup sejahtera warga negara;
- b. Tanggung jawab administratif, untuk menjalankan kebijakan sesuai prosedur dan asas AUPB;
- c. Tanggung jawab sosial, untuk memastikan bahwasanya kebijakan tidak menimbulkan akan ketimpangan dan penderitaan ekonomi.

Pemerintah tidak dapat hanya beralasan untuk kepentingan ketahanan pangan tanpa memperhitungkan dampak konkret terhadap kehidupan pemilik tanah. Oleh sebab itu, kebijakan LSD seharusnya disertai dengan kompensasi yang adil, baik dalam bentuk insentif pajak, bantuan ekonomi, maupun ganti kerugian secara langsung.<sup>64</sup>

#### **11. Analisis Kritis terhadap Kebijakan LSD dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, Analisis Permasalahan dan Solusi dalam Kebijakan LSD**

Dari perspektif HAM, pembatasan hak atas tanah melalui LSD harus memenuhi prinsip:

- a. *Legalitas* (berdasarkan hukum);
- b. *Legitimate aim* (tujuan yang sah);
- c. *Necessity* (kebutuhan yang mendesak);
- d. *Proportionality* (keseimbangan kepentingan).

Apabila pembatasan hak milik tidak disertai kompensasi dan partisipasi, maka kebijakan LSD dapat berpotensi bertentangan dengan Pasal 17

---

<sup>64</sup> Satjipto Rahardjo, 2019, *Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, hlm. 89.

DUHAM 1948 dan Pasal 11 ICESCR, yang menjamin hak atas penghidupan yang layak.<sup>65</sup>

Tabel 3.1

Analisis Permasalahan dan solusi dalam Kebijakan LSD

Permasalahan	Dampak terhadap Pemilik Tanah	Solusi Preventif	Solusi Represif
Penetapan LSD tanpa sosialisasi	Hilangnya hak pemanfaatan tanah	Musyawarah publik	Gugatan PTUN
Tidak ada kompensasi	Kerugian ekonomi	Skema insentif	Ganti rugi
Disharmoni data	Penolakan peralihan hak	Sinkronisasi data	Pembatalan KTUN
Tidak ada mekanisme keberatan	Ketidakpastian hukum	Regulasi keberatan	Uji materiil

Tabel diatas menunjukkan bahwa konflik LSD tidak hanya dapat bersifat normatif, akan tetapi juga struktural serta sistemik.

## B. Bentuk Perlindungan Hukum bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik atas Tanah yang Terdampak Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dalam Perspektif Hukum Pertanahan Nasional

### 1. Konsep Perlindungan Hukum dalam Hukum Pertanahan Nasional

Perlindungan hukum, ialah prinsip mendasar negara hukum yang bertujuan untuk menjamin pengakuan, pemenuhan, dan juga perlindungan hak warga negara dari tindakan yang sewenang-wenang dari penguasa. Dalam konteks hukum pertanahan nasional, perlindungan hukum diberikan

<sup>65</sup> United Nations, 1966, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

kepada pemegang hak atas kepemilikan tanah agar hak tersebut dapat digunakan secara aman, pasti, dan adil.

Menurut pandangan Philipus M. Hadjon,<sup>66</sup> ia membedakan mengenai perlindungan hukum menjadi dua bagian/bentuk, yakni secara preventif dan hukum secara represif. Perlindungan secara preventif bertujuan untuk mencegah sebelum sengketa terjadi, sedangkan untuk perlindungan secara represif memiliki tujuan untuk menyelesaikan adanya sengketa yang telah terjadi.

Dalam kebijakan LSD, kedua bentuk perlindungan ini sangat relevan mengingat penetapan LSD secara langsung membatasi penggunaan hak milik atas tanah secara normatif merupakan hak yang paling kuat dan paling lengkap secara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA.

## **2. Kedudukan Sertifikat Hak Milik sebagai Objek Perlindungan Hukum**

Sertifikat hak milik, adalah bukti mengenai hak yang memiliki kekuatan hukum yang kokoh serta memberikan jaminan kepastian hukum, khususnya bagi pemiliknya. Hal ini ditegaskan pada Pasal 19 UUPA dan juga Pasal 32 ayat (1) PP No 24 Tahun 1997, yang menyatakan bahwasanya sertifikat dapat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat selama data fisik maupun yuridisnya harus selaras dengan informasi yang tercatat di kantor pertanahan

---

<sup>66</sup> Philipus M. Hadjon, Op Cit., hlm. 25.

Ketika tanah yang telah bersertifikat hak milik ditetapkan sebagai LSD tanpa prosedur yang jelas dan tanpa kompensasi, maka secara yuridis timbul persoalan mengenai perlindungan hak milik dan jaminan kepastian hukum.

Dalam praktiknya, pemilik tanah sering kali berada pada posisi yang lemah, meskipun sertifikatnya tetap sah, haknya dibatasi secara signifikan. Hal ini menunjukkan adanya ketimpangan relasi kuasa antara negara dan warga negara dalam kebijakan LSD.

### **3. Perlindungan Hukum Preventif bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik dan Perlindungan Hukum Represif bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik**

Perlindungan hukum secara preventif, bertujuan untuk mencegah akan terjadinya pelanggaran terhadap hak pemilik tanah sebelum konflik muncul.

Dalam konteks LSD, bentuk perlindungan preventif meliputi:

#### **a. Partisipasi Masyarakat dalam Penetapan LSD**

Pemerintah wajib melibatkan pemilik tanah dalam proses penetapan LSD melalui sosialisasi, konsultasi publik, dan musyawarah. Prinsip ini sejalan dengan asas partisipasi dan keterbukaan dalam AUPB.

#### **b. Sinkronisasi Data Pertanahan**

Sebelum menetapkan suatu bidang tanah sebagai LSD, pemerintah wajib melakukan verifikasi data sertifikat, penggunaan aktual tanah, serta kesesuaian dengan RT/RW daerah. Sinkronisasi ini penting untuk menghindari konflik normatif dan administratif.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Maria S. W. Sumardjono, Op Cit., hlm. 134.

c. Pemberian Insentif dan Kompensasi

Sebagai bentuk keadilan, pemilik tanah yang lahannya ditetapkan sebagai LSD seharusnya memperoleh insentif, seperti pengurangan pajak bumi dan bangunan, bantuan pertanian, atau kompensasi ekonomi lainnya.

Apabila perlindungan preventif tidak berjalan dan sengketa telah terjadi, maka pemilik tanah berhak memperoleh perlindungan hukum represif. Bentuk perlindungan ini meliputi:

a. Gugatan ke PTUN

Pemilik tanah dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan penetapan LSD yang merugikan haknya. Gugatan ini memiliki tujuan untuk membatalkan keputusan administratif yang cacat secara hukum.

b. Gugatan Perdata atas Kerugian

Dalam hal ini, pemilik tanah mengalami kerugian ekonomi akibat pembatasan hak, dimungkinkan untuk mengajukan gugatan ganti rugi terhadap pemerintah berdasarkan PMH oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).

c. Upaya Uji Materiil

Apabila permasalahan bersumber dari norma peraturan perundang-undangan, pemilik tanah dapat mengajukan uji materiil ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi.

#### **4. Studi Kasus Perlindungan Hukum Pemilik Tanah Akibat Kebijakan LSD dan Analisis Keadilan dalam Perlindungan Hukum Pemilik Tanah**

Dalam praktiknya, terdapat beberapa kasus yang mana pemilik sertifikat hak milik berhasil memperoleh perlindungan hukum melalui jalur peradilan. Salah satu contohnya adalah sengketa LSD di wilayah Jawa Barat, di mana pengadilan menilai bahwa kebijakan pemerintah daerah tidak boleh menghilangkan hak ekonomi terhadap pemilik tanah tanpa dasar hukum yang jelas.<sup>68</sup> Putusan tersebut juga menegaskan, bahwa negara wajib menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan hak individu, serta tidak boleh menggunakan alasan ketahanan pangan untuk membenarkan pembatasan hak yang tidak proporsional.

Menurut teori keadilan John Rawls,<sup>69</sup> kebijakan LSD seharusnya dapat memberikan manfaat yang besar bagi kelompok yang paling dirugikan. Namun dalam praktik, pemilik tanah justru sering menjadi pihak yang menanggung beban terbesar dari kebijakan publik ini. Perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat hak milik, harus ditempatkan sebagai prioritas dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan LSD.

---

<sup>68</sup> Putusan PTUN Bandung terkait sengketa Lahan Sawah Dilindungi Jawa Barat, 2022.

<sup>69</sup> John Rawls, 2005, *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press, hlm. 75.

## **5. Tanggung Jawab Negara dalam Menjamin Perlindungan Hak Milik atas Tanah dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa antara Pemilik Tanah dan Pemerintah**

Dalam negara hukum, setiap kebijakan publik yang membatasi hak warga negara menimbulkan konsekuensi berupa tanggung jawab hukum negara. Kebijakan LSD, meskipun bertujuan menjaga ketahanan pangan nasional, tetap harus dijalankan dengan memperhatikan prinsip perlindungan HAM, khususnya hak milik atas tanah.

Secara yuridis, tanggung jawab negara dapat ditinjau dari tiga aspek utama, yaitu:

### **a. Tanggung Jawab Konstitusional**

Negara wajib menjamin pelaksanaan hak milik, yang tertera dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Pembatasan terhadap hak milik melalui LSD tidak boleh bersifat sewenang-wenang atau sepihak dan harus disertai jaminan kesejahteraan bagi pemilik tanah.

### **b. Tanggung Jawab Administratif**

Pemerintah berkewajiban menjalankan kebijakan LSD sesuai dengan AUPB, terutama pada asas kepastian hukum, keterbukaan, proporsionalitas, dan juga akuntabilitas. Pelanggaran terhadap asas ini dapat menimbulkan tanggung jawab administratif dan pembatalan kebijakan melalui PTUN.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Philipus M. Hadjon, 2019, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 88.

c. Tanggung Jawab Sosial dan Ekonomi

Pembatasan penggunaan tanah, berdampak langsung pada penghidupan pemilik tanah. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban menyediakan kompensasi atau insentif ekonomi sebagai bentuk dari tanggung jawab sosial oleh negara terhadap warga yang terdampak.

Dalam praktik hukum pertanahan, sengketa akibat kebijakan LSD dapat diselesaikan melalui beberapa mekanisme, antara lain:

a. Penyelesaian Non-Litigasi

Penyelesaian non-litigasi dilakukan melalui musyawarah, mediasi, dan fasilitasi oleh instansi pertanahan. Mekanisme ini sejalan dengan nilai keadilan *restorative* dan diharapkan mampu menghindari konflik berkepanjangan.

b. Penyelesaian Litigasi melalui PTUN

Apabila penyelesaian non-litigasi gagal, pemilik tanah dapat mengajukan gugatan ke PTUN. Gugatan ini bertujuan untuk menguji keabsahan keputusan penetapan LSD yang dianggap melanggar hak pemilik tanah.

c. Penyelesaian melalui Gugatan Perdata

Dalam hal kerugian ekonomi yang signifikan, pemilik tanah dapat mengajukan gugatan perdata terhadap pemerintah berdasarkan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (PMH-O).

## 6. Analisis Putusan Pengadilan terkait Perlindungan Hak Pemilik Tanah, Bentuk Perlindungan Hukum dan Solusi bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik

Beberapa putusan PTUN, menunjukkan kecenderungan pengadilan untuk lebih memperhatikan aspek perlindungan hak warga negara. Dalam sengketa LSD, hakim menilai bahwa kebijakan pemerintah tidak hanya harus sah/kuat secara formal saja, akan tetapi juga adil secara *substentif*.

Dalam putusan tersebut menegaskan bahwa:

- a. Hak menguasai negara tidak bersifat *absolut*;
- b. Pembatasan hak milik harus disertai kompensasi;
- c. Prosedur penetapan kebijakan wajib menjamin partisipasi publik.<sup>71</sup>

Tabel 3.2

Bentuk Perlindungan Hukum dan Solusi bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik

Tahap	Permasalahan	Bentuk Perlindungan Hukum	Solusi yang Dapat Ditempuh
Sebelum LSD	Tidak ada sosialisasi	Perlindungan preventif	Musyawaharah & konsultasi public
Penetapan LSD	Pembatasan hak milik	Keberatan administratif	Permohonan peninjauan ulang
Pasca LSD	Kerugian ekonomi	Perlindungan represif	Gugatan PTUN
Sengketa lanjut	Penolakan perubahan status	Gugatan perdata	Ganti rugi/kompensasi

<sup>71</sup> Ridwan HR, 2020, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 312.

Tabel ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap pemilik tanah harus dilakukan secara berlapis dan secara berkelanjutan.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, penulis menyimpulkan bahwa:

1. Pengaturan hak terkait kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) di Indonesia memiliki dasar hukum yang jelas, termasuk konstitusi dan peraturan agraria, penataan ruang, serta ketahanan pangan. Penetapan LSD bertujuan untuk melindungi kepentingan umum, terutama ketahanan pangan nasional, berdasarkan hak menguasai negara atas bumi dan kekayaan alam UUD 1945 Pasal 33 ayat 3) Namun, implementasinya sering menimbulkan persoalan hukum, terutama terkait kepastian hukum, keadilan, dan partisipasi masyarakat. Penetapan LSD yang bersifat administratif dan berbasis peta nasional tanpa melibatkan pemilik tanah menimbulkan konflik antara kepentingan negara dan hak individu, mengurangi nilai ekonomi dan fungsi sosial tanah, serta belum selaras dengan prinsip UUPA.
2. Pengaturan hukum terkait penetapan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dengan ketentuan perundang-undangan di Indonesia dan bentuk perlindungan hukum bagi pemilik sertifikat hak milik atas tanah yang terdampak dari adanya kebijakan LSD dari sudut pandang hukum pertanahan nasional tersedia secara normatif melalui mekanisme preventif dan represif, tetapi belum optimal. Mekanisme preventif, seperti keberatan

administratif dan partisipasi dalam penetapan LSD, lemah dan kurang rinci diatur. Mekanisme represif melalui Pengadilan Tata Usaha Negara hanya bisa ditempuh setelah kerugian nyata terjadi, sehingga posisi pemilik tanah kurang seimbang. Dari perspektif hak asasi manusia, pembatasan hak milik ini hanya sah jika dilakukan proporsional, transparan, dan disertai perlindungan hak ekonomi masyarakat.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan diatas, penulis juga memberikan beberapa saran sebagai bahan penelitian selanjutnya, berikut adalah saran dari penulis:

### **1. Bagi Masyarakat**

Masyarakat, khususnya pemilik sertifikat hak milik atas tanah, diharapkan dapat lebih aktif dalam mengikuti proses penetapan dan pengawasan pelaksanaan kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD). Partisipasi masyarakat menjadi penting memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil pemerintah tidak merugikan hak-hak individu atas tanah. Selain itu, masyarakat perlu meningkatkan pemahaman terhadap peraturan hukum di bidang pertanahan, sehingga dapat menggunakan hak keberatan administratif atau menempuh jalur hukum apabila terjadi pelanggaran terhadap hak kepemilikan tanah.

### **2. Bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN)**

BPN diharapkan dapat memperkuat fungsi administrasi pertanahan dengan memperbaharui dan memvalidasi data tanah secara berkala, agar

penetapan LSD benar-benar didasarkan pada data yang akurat. BPN juga perlu mengembangkan mekanisme yang lebih terbuka dan partisipatif dalam proses penetapan serta pembaruan peta LSD, dengan melibatkan masyarakat dan pemerintah daerah. Selain itu, BPN diharapkan turut aktif dalam menyediakan layanan konsultasi hukum pertanahan bagi masyarakat terdampak dan membantu penyelesaian sengketa tanah secara non-litigasi yang cepat dan adil.

### 3. Bagi Pemerintah

Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, disarankan untuk melakukan penyempurnaan terhadap pengaturan dan pelaksanaan kebijakan LSD agar selaras dengan prinsip keadilan dan kepastian hukum. Pemerintah perlu menetapkan mekanisme kompensasi yang jelas dan adil bagi pemilik tanah yang terdampak, tidak hanya dalam bentuk finansial tetapi juga berupa dukungan sarana produksi pertanian, bantuan teknis, atau skema insentif lainnya. Selain itu, pemerintah perlu memperkuat peraturan pelaksana terkait partisipasi publik dalam proses penetapan LSD serta menegakkan mekanisme penyelesaian sengketa berbasis musyawarah dan keadilan restoratif. Dengan demikian, kebijakan LSD dapat dilaksanakan secara proporsional tanpa mengabaikan hak konstitusional masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Al-Qur'an & Hadits

Kementerian Agama Republik Indonesia, 2019, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an.

QS. Al-Mā'idah 5: 120.

QS. An-Nahl 16: 90.

QS. Al-Hasyr 59: 7.

QS. Asy-Syūrā 42: 38.

Al-Bukhari, Muhammad bin Ismail, 2018, *Shahih al-Bukhari*. Beirut: Dar al-Fikr.

Muslim bin al-Hajjaj, 2018, *Shahih Muslim*. Beirut: Dar al-Fikr.

### B. Buku

Abu Zahrah, Muhammad, 2019, *Al-Milkiyyah wa Nazariyyat al-'Aqd*. Kairo: Dar al-Fikr al-'Arabi.

Affandi, Hernadi, 2023, *Hukum Agraria dan Reforma Agraria di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.

Asshiddiqie, Jimly, 2018, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.

Asshiddiqie, Jimly, 2021, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Az-Zuhaili, Wahbah, 2018, *Al-Fiqh al-Islami wa Adillatuhu*. Damaskus: Dar al-Fikr.

Darmodiharjo, Dardji, dan Shidarta, 2016, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Hadjon, Philipus M, 2019, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Hadjon, Philipus M., 2020, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Harsono, Boedi, 2019, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- HR, Ridwan, 2020, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Kelsen, Hans, 2017, *Pure Theory of Law. Translated by Max Knight*. California: University of California Press.
- Locke, John, 2021, *Two Treatises of Government*. New York: Cambridge University Press.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2020, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Rahardjo, Satjipto, 2019, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*. Jakarta: Kompas.
- Rahardjo, Satjipto, 2020, *Ilmu Hukum: Suatu Pengantar*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rawls, John, 2020, *A Theory of Justice*. Revised Edition. Cambridge: Harvard University Press.
- Santoso, Urip, 2020, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.
- Soekanto, Soerjono, 2019, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, 2021, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sumardjono, Maria S.W, 2018, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas.
- Sumardjono, Maria S.W., 2020, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas.
- Sunggono, Bambang, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sutedi, Adrian, 2021, *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika.

### C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

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

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 41 Tahun 2021 tentang Penetapan Lahan Sawah Dilindungi.

### D. Karya Ilmiah

Andini, Riska, 2023, "Perlindungan Hukum terhadap Pemilik Tanah Akibat Penetapan Lahan Sawah Dilindungi (LSD)." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 54, No. 2, 245–262.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2025, Laporan Tahunan BPN 2024: Implementasi Kebijakan Pertanahan Nasional. Jakarta: BPN.

Fauzi, Noer, 2019, "Konflik Agraria dan Perlindungan Hak Atas Tanah di Indonesia." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 26, No. 2.

Komnas HAM Republik Indonesia, 2024, Laporan Situasi Hak Atas Tanah dan Sumber Daya Alam di Indonesia Tahun 2023. Jakarta: Komnas HAM.

Konsorsium Pembaruan Agraria, 2024, Catatan Akhir Tahun 2023: Reforma Agraria dan Konflik Agraria di Indonesia. Jakarta: KPA.

Nugroho, Bayu, 2024, "Kepastian Hukum atas Sertifikat Hak Milik Tanah dalam Kebijakan Penetapan LSD." *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 21, No. 3, 311–328.

Nurhadi, Dwi, 2023, “Kebijakan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) dan Implikasinya terhadap Hak Kepemilikan.” *Jurnal Agraria dan Tata Ruang*, Vol. 9, No. 1, 89–104.

Nurjaya, I Nyoman, 2018, “Prinsip Keadilan dalam Penguasaan dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 48, No. 1.

Putra, Ahmad Rizky, 2023, “Konflik Agraria dan Pelindungan Hak Milik dalam Kebijakan Tata Ruang Nasional.” *Jurnal HAM*, Vol. 16, No. 1, 50–68.

Santoso, Urip, 2019, “Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam Perspektif UUPA.” *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 15, No. 1.

Sitorus, Oloan, 2020, “Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Nasional.” *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 9, No. 3.

Suharto, R, 2022, “Implementasi Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional.” *Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, Vol. 6, No. 2, 55–72.

#### E. Sumber Lain

Badan Pusat Statistik, 2024, “Statistik Pertanian Indonesia 2024.” <https://bps.go.id> (diakses 17 Oktober 2025).

Food and Agriculture Organization (FAO), 2019, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*. Rome: FAO.

United Nations, 1948, *Universal Declaration of Human Rights*.

United Nations, 1966, *International Covenant on Civil and Political Rights*.

United Nations, 1966, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.