

**POLITIK HUKUM PENGENDALIAN ALIH FUNGSI TANAH  
PERTANIAN DALAM MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN**

**DISERTASI**

**Diajukan untuk memenuhi Syarat  
Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum**



**Oleh :  
RAHAYU SUBEKTI  
NIM: T. 311608015**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET  
SURAKARTA**

**commit to user  
2019**

**LEMBAR PENGESAHAN****DISERTASI****POLITIK HUKUM PENGENDALIAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN  
DALAM MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN**

Disusun Oleh :

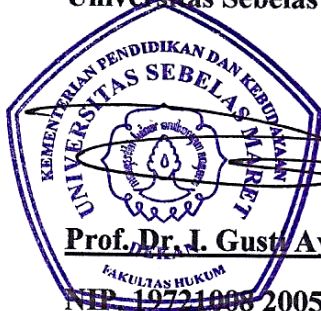
**RAHAYU SUBEKTI****NIM. T311608015**

Surakarta, 12 Desember 2019

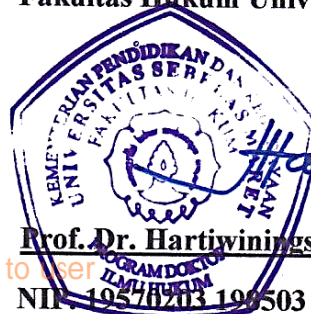
Telah disetujui oleh Tim Penguji

- |            |   |
|------------|---|
| Ketua      | 1. Prof. Drs. Sutarno, M. Sc, Ph.D                |
| Sekretaris | 2. Prof. Dr. I. Gusti Ayu Ketut Rachmi H, SH., MM |
| Anggota    | 3. Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH., M.Hum           |
|            | 4. Prof. Dr. Adi Sulistiyono, SH., M.H            |
|            | 5. Moch. Najib Imanullah, SH., MH., Ph.D          |
|            | 6. Dr. Al. Sentot Sudarwanto, SH., M.Hum          |
|            | 7. Dr. Lego Karjoko, SH., MH                      |
|            | 8. Prof. Dr. H. Sudjito, SH., M.Si                |

Mengetahui,

**Dekan Fakultas Hukum****Universitas Sebelas Maret****Prof. Dr. I. Gusti Ayu Ketut Rachmi H, SH., MM**

NIP. 19721008 200501 2 001

**Ketua Program Doktor Ilmu Hukum****Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret****Prof. Dr. Hartiwiningsih, SH., M.Hum**

NIP. 19570203 198503 2 001

**PERNYATAAN**

Nama : RAHAYU SUBEKTI,SH. MHUM

NIM : T311608015

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang berjudul POLITIK HUKUM PENGENDALIAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN DALAM MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN adalah benar – benar karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya , dalam disertasi tersebut diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, yang berupa pencabutan disertasi dan gelar yang saya peroleh dari disertasi tersebut. Selanjutnya untuk menunjukkan keaslian disertasi saya, dengan ini saya bersedia disertasi ini diupload atau dipublikasikan di website Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

Surakarta, 27 November 2019

Yang Membuat Pernyataan



Rahayu Subekti

## ABSTRAK

Rahayu Subekti. Promotor: Adi Sulistiyono, Co-Promotor, I.Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, 2019, Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

Dalam penelitian disertasi ini mempunyai tujuan untuk mengidentifikasi, menganalisis dan mengkaji faktor-faktor yang menyebabkan politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian belum dapat mengendalikan perbuatan alih fungsi tanah pertanian untuk mewujudkan ketahanan pangan dan untuk membangun politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian yang dapat menghambat perbuatan alih fungsi tanah pertanian untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka digunakan metode penelitian yang bersifat yuridis empiris dengan menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskriptif. Pengumpulan data dilakukan dengan penelitian lapangan dan kepustakaan dengan menggunakan data primer maupun data sekunder, yang selanjutnya dianalisis dengan menggunakan data kualitatif dengan model interaktif.

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis maka dapat disimpulkan bahwa *pertama* faktor-faktor yang menyebabkan politik hukum belum dapat mengendalikan alih fungsi tanah pertanian yaitu adanya berbagai problematik dalam perundang undangan, inkonsistensi pelaksana perundang – undangan dalam pengendalian alih fungsi tanah pertanian dan perilaku masyarakat, *Kedua* politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian yang dapat menghambat perbuatan alih fungsi tanah dalam mewujudkan ketahanan pangan adalah integritas pembentuk undang-undang, meningkatkan profesionalisme pelaksana undang-undang, memberdayakan perilaku masyarakat petani, dan konsistensi politik hukum presiden, serta nasionalisme anggota legislatif, yang meliputi Pancasila sebagai dasar harmonisasi peraturan perundang- undangan terkait pengendalian alih fungsi tanah pertanian, mengembangkan norma insentif petani yang berkeadilan Pancasila untuk mewujudkan petani yang sejahtera.

Untuk itu maka perlu dilakukan politik hukum pemerintah yang konsisten dengan jalan melakukan rekonstruksi norma insentif kepada petani LP2B yang terdapat didalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Nasionalisme harus mewarnai pembentuk perundang-undangan dengan cara secara konsisten menerapkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam pembentukan Peraturan perundang-undangan terkait dengan pengendalian alih fungsi tanah pertanian. Pemerintah bekerjasama dengan perguruan tinggi, dan lembaga swadaya masyarakat memberdayakan, meregenerasi, membudayakan perilaku petani dan meningkatkan marwahnya petani sehingga petani muda millennial tertarik untuk mengembangkan pertanian secara modern.

Kata Kunci: Politik hukum, Pengendalian tanah pertanian, alih fungsi tanah, ketahanan pangan.



## ABSTRACT

Rahayu Subekti. Promoter: Adi Sulistiyono, Co-Promoter, I.Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, 2019, **Legal Politics of Agricultural Land Functional Shift Control as to Materialize Food Security**. Doctoral Degree Program in Law, the Faculty of Law, Sebelas Maret University, Surakarta.

This research aims at (1) identifying, analyzing, and studying factors which make the legal politics of agricultural land functional shift control unable to control the acts of agricultural land functional shift as to materialize food security and (2) establishing the legal politics of agricultural land functional shift control which is able to inhibit the acts of agricultural land functional shift as to materialize food security.

This research used the juridical and empirical qualitative descriptive research method. Its data consisted of primary and secondary ones. They were collected through field research and library research and analyzed by using the interactive model of analysis.

The results of the research are as follows: Firstly, the factors which cause the legal politics to have not been able to control the agricultural land functional shift include existence of diverse legislation problematics in the prevailing laws and regulation, the inconsistency in law enforcement by implementers, and community's behaviors. Secondly, the legal politics of agricultural land functional shift control which is able to inhibit the acts of agricultural land functional shift as to materialize food security includes integrity of law and regulation makers, professional improvement of law enforcement implementers, empowerment of farmer's behaviors, and president's consistency of legal politics and, legislators' nationalism which covers Indonesian philosophy (*Pancasila*) as the basis for harmonization of laws and regulations related to the agricultural land functional shift control and development of farmers' fair insentive norms pursuant to the values of *Pancasila* as to materialize their welfare.

Thus, the government's legal politics shall be consistent by constructing insentive norms to Sustainable Food Agriculture Land (LP2B) farmers as stated in Article 38 of Law Number 41 of 2009 concerning Protection of Sustainable Food Agriculture Land (LP2B), and Nationalism shall encompass the laws and regulation makers/legislators by consistently aplying Article 2 Law Number 15 of 2019 concerning Amendment to Law Number 12 of 2011 in the legislation formation in regard to agricultural land functional shift control. The government in cooperation with universities, and non-governmental organization empowers, regenerates, and cultivates the farmers' behaviors and improves their dignity so that young millennial farmers are interested in developing the agriculture in a modern way.

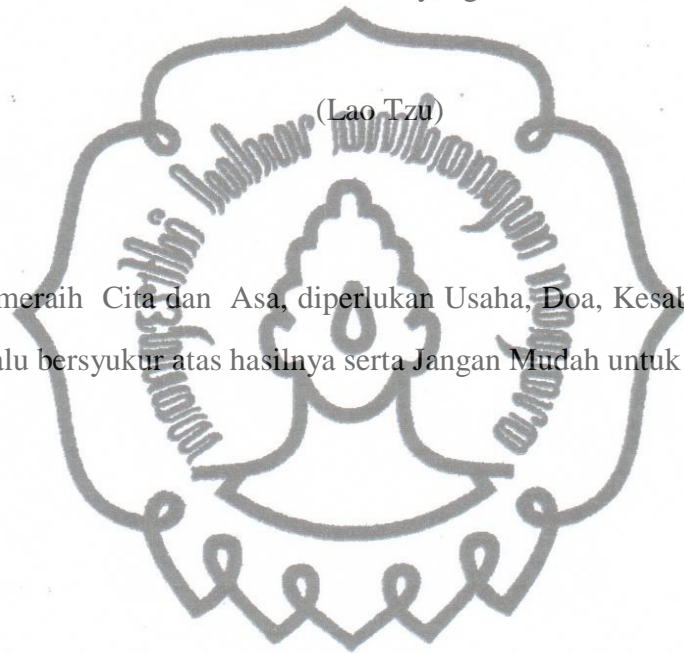
**Keywords:** Legal politics, land functional shift control, food security

## MOTTO

Diam adalah sumber dari kekuatan yang Luar Biasa

(Lao Tzu)

Dalam meraih Cita dan Asa, diperlukan Usaha, Doa, Kesabaran, Keikhlasan  
dan selalu bersyukur atas hasilnya serta Jangan Mudah untuk berpuas diri.



## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT karena atas berkat, dan rahmatnya, sehingga berhasil menyelesaikan disertasi dengan judul Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan guna memenuhi persyaratan memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum (S-3) pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Disertasi ini membahas faktor-faktor yang menyebabkan politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian belum mampu menghambat perbuatan alih fungsi tanah pertanian dan politik hukum pengendalian alih fungsi tanah pertanian.

Penulis menyadari isi disertasi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan saran serta masukan untuk perbaikan disertasi ini. Penulis menyadari tanpa bantuan dari berbagai pihak, tugas yang cukup berat ini tak mungkin dapat terselesaikan.

Selama penelitian disertasi ini tentu saja penulis mendapat bimbingan dan arahan dari berbagai pihak oleh karena itu dalam kesempatan ini menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

- 1) Prof. Dr. Jamal Wiwoho, SH MH selaku Rektor Universitas Sebelas Maret
- 2) Prof Drs. Sutarno, M.Sc, Ph.D Selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret.
- 3) Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut RH, SH.MM selaku Dekan Fakultas Hukum dan sebagai Co Promotor yang telah mengarahkan dan membimbing dalam penulisan disertasi.
- 4) Prof.Dr. Hartiwiningsih, S.H., M.Hum selaku Kepala Program Studi Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret.

- 5) Prof.Dr Adi Sulistiyono S.H,MH selaku Promotor yang telah mengarahkan dan membimbing dengan sabar dan telaten memberi petunjuk – petunjuk dalam penulisan disertasi.
- 6) Prof. Dr. Sudjito, SH, MSi selaku pembimbing MKPD dari Universitas Gadjah Mada juga sebagai penguji eksternal yang selalu penuh kesabaran dan selalu memotivasi untuk segera menyelesaikan studi S3.
- 7) Dr. Al Sentot S.H.,M.Hum, Selaku penguji yang selalu memberikan masukan – masukan dalam penulisan disertasi.
- 8) Dr. Lego Karjoko, S.H., M.H, Selaku penguji yang selalu memberikan masukan – masukan dalam penulisan disertasi.
- 9) Moch Najib Imanullah S.H,M.H,Ph.D, Selaku penguji yang selalu memberikan masukan – masukan dalam penulisan disertasi.
- 10) Ibu Dr Vevin S Ardiwijaya, Kasubdit Pemantauan dan Evaluasi Tanah Pertanian, Kementerian ATR/BPN selaku narasumber dalam penulisan disertasi ini.
- 11) Bapak Mochamad Darmun, S.Sos, Msi, Kepala Subdirektorat Penertiban Pemantauan Ruang Wilayah II Kementerian ATR/BPN, selaku Narasumber dalam penulisan disertasi
- 12) Bapak Joko Nugroho, A.Ptnh, MM, Bapak Ir.Sugeng Sriyanto, M.M, Ibu Dewi Rahayu WS,S.P,M.M, Ibu Wahyu Wardani,S.T, M.Eng, Bapak M.Djazairi,S.P,M.M, Ibu Ir. Eka Rini MumpuniT.L , Bapak Prastowo,SE, Bapak Joko Nugroho, SH,M.H, Bapak Joko Purwanto,SH MH Bapak Agus Suyitno,S.Sos. Bapak Drs.Suratno, selaku narasumber.
- 13) Segenap dosen bagian Hukum Administrasi Negara yang diketui oleh Bapak Dr. Waluyo SH Msi,yang dengan caranya masing – masing selalu memberikan dorongan, bantuan dan motiuvasi hingga selesainya penulisan disertasi ini.

commit to user



- 14) Suamiku tercinta mas Imam Nugroho, SH yang telah mengizinkan dan mensupport untuk sekolah S3, dan buah hatiku Alya Maya Khonsa Rahayu yang telah memberikan semangat.
- 15) Kedua orang tuaku Ibu Hj E. Halimah dan Bapak (Alm) H. Soeyatmin, yang selalu mendoakan dan memberikan semangat setiap langkah ananda, Serta saudara – saudaraku tercinta, mba Tuti Rahayu SE.MH, Mas Madya Yogya S, BSc Mas Dwi Rahayu, SH, Mba Arindah YC, S.H, Mas Tri Rahayu, SH, Mba Yulida SP, SH, Adikku Rahayu Winanti, SH, Agus Cipto Jati, AMd, dan Ponakanku Nidya Fitri Rahayu S.I.Kom, Zaenal Muttaqien S.H, drh. Eka Deandra Rahayu, Surya Dana Rahayu Putra, SH, Arvind M.Rizkinda R.S.Pt, Ananda Yudha, Rahayu Aninditta Jati Maheswari Putri, Rahayu Apsarini Jati Putri, dan Aqilla Maritza Rahayu.
- 16) Kedua mertuaku Bapak R.Tjiptadi dan Ibu Alm Isnainingsih yang telah mendoakan, Adikku Rr. Tri Handayani, Sp.MP, Agung Jatmiko, dan keponakanku Aisyah Putri Ramadhani.
- 17) Sahabat–sahabatku Dr. Karmilla Sari S.H, Dr. Elly Kristiani,S.H., M.Hum, dan Ninik Hartariningsih, S.H.,M.H yang selalu memberi semangat.
- 18) Pihak–pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan rasa hormat promovendus sampaikan.

Akhir kata penulis menyadari isi disertasi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu dengan penuh kesadaran bahwa sebagai manusia tidak pernah luput dari kesalahan dan kekurangan.. Dengan harapan semoga disertasi ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya hukum agraria.

Surakarta, Desember 2019

commit to user

Rahayu Subekti

## DAFTAR ISI

HALAMAN COVER.....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iii
ABSTRAK .....	iv
ABSTRACT.....	v
MOTTO .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xv
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	13
<b>BAB II : KAJIAN TEORI DAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Teori .....	15
1. Teori Negara Kesejahteraan .....	15
2. Teori Keadilan.....	21
a. Teori Keadilan John Rawls .....	23
b. Teori Keadilan Pancasila.....	25
3. Teori bekerjanya Hukum Chambliss Seidman.....	32
4. Teori Moralitas Hukum/ Legal Morality.....	36
a. Lon Fuller.....	36
b. R.Dworkin.....	38
5. Teori Sistem Hukum .....	40

B. Kajian Pustaka .....	48
1. Politik Hukum .....	48
2. Penataan Ruang.....	55
3. Hak Milik Atas Tanah .....	64
4. Perubahan Penggunaan Tanah (Alih Fungsi Tanah).....	69
5. Tinjauan Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	87
6. Ketahanan Pangan.....	90
7. Tinjauan Tentang Pemerintahan Daerah.....	95
C. Penelitian Yang Relevan Dan Kebaruan Penelitian .....	99
D. Kerangka Berpikir .....	105

### **BAB III : METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian.....	108
B. Pendekatan Penelitian .....	108
C. Lokasi Penelitian .....	110
D. Jenis Dan Sumber Data .....	111
E. Teknik Pengumpulan Data .....	113
F. Validitas Data.....	115
G. Teknik Analisis Data .....	116
H. Batasan Operasional .....	118

### **BAB IV : FAKTOR – FAKTOR YANG MENYEBABKAN POLITIK HUKUM BELUM DAPAT MENGENDALIKAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN**

A. Problematika Perundang-Undangan Terkait Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian .....	123
--	-----

1. Analisis Dalam Perspektif Lon Fuller .....	125
1.1 Undang – Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian .....	125
1.2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang .....	127
1.3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	130
1.4 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. ....	133
1.5 Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sragen Tahun 2011- 2031.....	135
1.6 Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karanganyar Tahun 2013- 2032.....	139
2. Analisis Dalam Perspektif Dworkin.....	149
2.1 Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.....	149
2.2 Undang – Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan..	151
2.3 Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sragen Tahun 2011- 2031.....	154
2.4 Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karanganyar Tahun 2013- 2032.....	165

<b>B. Inkonsistensi Pelaksana Perundangdang-Undangan</b>	
<b>Dalam Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk</b>	
<b>Mewujudkan Ketahanan Pangan .....</b>	<b>158</b>
<b>1. Dinas Dinas Terkait. ....</b>	<b>158</b>
a. Satuan Polisi Pamong Praja.....	158
1) Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten	
Karanganyar.....	158
2) Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sragen ...	166
b. Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang .....	175
1) Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang	
Kabupaten Karanganyar .....	175
2) Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang	
Kabupaten Sragen .....	177
c. Dinas Pertanian .....	179
1) Dinas Pertanian Ketahanan Pangan Kabupaten	
Karanganyar.....	179
2) Dinas Pertanian Kabupaten Sragen .....	185
d. Kementerian ATR / Badan Pertanahan Nasional	
Kabupaten Sragen Dan Karanganyar.....	189
2. Faktor –faktor Yang Mempengaruhi Pelaksana	
Perundang – Undangan Dalam Pengendalian Alih	
Fungsi Tanah Pertanian .....	203
<b>C. Perilaku Masyarakat .....</b>	<b>205</b>
1. Perilaku Masyarakat Dalam Alih Fungsi Tanah Pertanian	
ke tanah non pertanian .....	205
2. Faktor –faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Tanah	
Pertanian.....	211



<b>BAB V : MODEL POLITIK HUKUM PENGENDALIAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN DALAM MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN.....</b>	<b>221</b>
A. Integritas Pembentuk Undang -Undang .....	222
B. Meningkatkan Profesionalitas Pelaksana/Aparat Pelaksana Undang – Undang .....	230
C. Memberdayakan Perilaku Masyarakat Petani .....	237
D. Konsistensi Politik Hukum Presiden .....	243
E. Nasionalisme Anggota Legislatif .....	256
1) Pancasila Sebagai Dasar Harmonisasi Peraturan Perundang- Undangan Terkait Pengendalian Alih Fungsi tanah Pertanian.....	256
2) Mengembangkan norma Insentif Petani Berkeadilan Pancasila Untuk Mewujudkan Petani Yang Sejahtera.....	269
<b>BAB VI : PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	288
B. Implikasi .....	289
C. Rekomendasi.....	289
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>291</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Daftar Penelitian Yang Relevan.....	100
Tabel 2	Analisis Dalam Perspektif Lon Fuller Undang–Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian ...	125
Tabel 3	Analisis Dalam Perspektif Lon Fuller Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang .....	127
Tabel 4	Analisis Dalam Perspektif Lon Fuller Undang – Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan .....	131
Tabel 5	Analisis Dalam Perspektif Lon Fuller Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan .....	133
Tabel 6	Analisis Dalam Perspektif Lon Fuller Peraturan Daerah Kabupaten Sragen Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sragen Tahun 2011- 2031 .....	136
Tabel 7	Analisis Dalam Perspektif Lon Fuller Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karanganyar 2013 – 2032.....	141
Tabel 8	Laporan Monitoring Pertimbangan Teknis Pertanahan Untuk Izin erubahan Penggunaan Tanah (PTP-IPPT) Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen Tahun 2018 .....	198
Tabel 9	Laporan Monitoring Pertimbangan Teknis Pertanahan Untuk Izin Perubahan Penggunaan Tanah (PTP-IPPT) Kantor Pertanahan Kabupaten Karananyar Tahun 2017.....	199
Tabel 10	Sawah, Tegalan, Non Sawah/Non Tegalan Berdasarkan Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah .....	201
Tabel 11	Alih Fungsi Pembangunan Jalan Tol pada Lahan Pertanian Pangan .....	217
Tabel 12	Hasil penghitungan Luas Lahan Baku Sawah Nasional tahun 2018.....	250

Tabel 13	Susunan Norma Hans Nawiansky dan Analisis Kedudukan Pancasila A. Hamid S.Attamimi .....	260
Tabel 14	Perbandingan norma insentif Undang–Undang Nomor 41 Tahun 2009 dan membangun Norma .....	278

