

**KEABSAHAN PEMBATAHAN HAK ATAS TANAH MELALUI PETA
LAHAN SAWAH DILINDUNGI DI LUAR RENCANA TATA RUANG
(ANALISIS KONFLIK NORMA PASAL 17 AYAT (1) PERATURAN
PRESIDEN NOMOR 4 TAHUN 2026)**

***THE VALIDITY OF LAND RIGHTS RESTRICTION THROUGH THE
PROTECTED PADDY FIELD MAP OUTSIDE THE SPATIAL PLAN (AN
ANALYSIS OF THE NORM CONFLICT IN ARTICLE 17 PARAGRAPH (1)
OF PRESIDENTIAL REGULATION NUMBER 4 OF 2026)***

Hutami Nurdiana Putri, Abdul Aziz Nasihuddin dan Sri Wahyu Handayani
Magister Ilmu Hukum, Universitas Jenderal Soedirman

Korespondensi Penulis : hutaminp@gmail.com, abdul.nasihuddin@unsoed.ac.id,
sri.handayani@unsoed.ac.id

Citation Structure Recommendation:

Putri, Hutami Nurdiana, Abdul Aziz Nasihuddin dan Sri Wahyu Handayani. *Keabsahan
Pembatasan Hak Atas Tanah melalui Peta Lahan Sawah Dilindungi di Luar Rencana Tata Ruang
(Analisis Konflik Norma Pasal 17 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026)*. Jurnal
Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.9 (2026).

ABSTRAK

Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 melarang alih fungsi lahan sawah yang masuk peta Lahan Sawah yang Dilindungi meskipun belum ditetapkan dalam rencana tata ruang. Penelitian yuridis normatif ini menguji keabsahan norma tersebut. Hasilnya, norma itu meletakkan pembatasan hak atas tanah melalui Peraturan Presiden di luar mekanisme rencana tata ruang yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, tanpa partisipasi dan tanpa ganti kerugian, sehingga bertentangan dengan asas legalitas pembatasan hak dan hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian norma tersebut agar pembatasan hak atas tanah memiliki dasar hukum yang jelas serta selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kata Kunci: Hak Atas Tanah, Konflik Norma, Lahan Sawah Dilindungi, Pembatasan Hak

ABSTRACT

Article 17 paragraph (1) of Presidential Regulation Number 4 of 2026 prohibits the conversion of paddy fields included in the Protected Paddy Field map even when they have not been designated in the spatial plan. This normative juridical research examines the validity of that norm. The result shows that the norm imposes a restriction on land rights through a Presidential Regulation outside the spatial planning mechanism mandated by Law Number 26 of 2007 and Law Number 41 of 2009, without participation and without compensation, thus

contradicting the principle of legality of rights restriction and the hierarchy of legislation. Therefore, adjusting the norm is necessary to ensure that land right restrictions have a clear legal basis and align with higher-ranking laws and regulations.

Keywords: *Land Rights, Norm Conflict, Protected Paddy Field, Restriction of Rights*

A. PENDAHULUAN

Negara hukum menghendaki bahwa setiap pembatasan terhadap hak warga negara harus memiliki dasar hukum yang sah, jelas batasnya dan dapat diuji. Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang.¹ Rumusan "ditetapkan dengan undang-undang" tersebut bukan sekadar penunjukan bentuk peraturan, melainkan penegasan bahwa pembatasan hak merupakan materi muatan yang hanya boleh lahir dari pembentuk undang-undang, karena di dalamnya terdapat unsur persetujuan rakyat melalui wakilnya.² Prinsip yang sama berlaku terhadap hak atas tanah, yang oleh Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilindungi sebagai hak milik pribadi yang tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang.

Di sisi lain, tidak ada yang meragukan legitimasi tujuan perlindungan lahan sawah. Laju alih fungsi lahan sawah menjadi tanah non-pertanian tercatat berkisar enam puluh ribu hingga delapan puluh ribu hektare setiap tahun akibat tekanan pertumbuhan penduduk dan ekspansi kawasan permukiman serta industri.³ Ketahanan pangan merupakan kepentingan umum yang secara konstitusional dapat menjadi alasan pembatasan hak, sejalan dengan asas fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.⁴ Persoalan hukum karena itu tidak terletak pada tujuannya, melainkan pada bentuk hukum dan cara pembatasan itu diletakkan.

¹ Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, p.36.

³ Andy Rachmat Soeharjono, dkk., *Analisis Yuridis Kepastian Hukum bagi Investor terhadap Pemetaan Lahan Sawah Dilindungi*, Syntax Idea, Vol.6, No.5 (2024).

⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Pasal 6 UU No.5 Tahun 1960, LN Tahun 1960 No.104, TLN No.2043.

Pembentuk undang-undang sesungguhnya telah menyediakan kerangka hukum yang lengkap untuk itu. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menentukan bahwa Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah, yang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang ditetapkan dengan peraturan daerah dan disusun melalui proses yang menjamin peran masyarakat.⁵ Undang-undang yang sama juga menentukan bahwa lahan yang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan, dengan pengecualian untuk kepentingan umum, yang pelaksanaannya wajib disertai kajian kelayakan strategis, pembebasan hak dan penyediaan lahan pengganti.⁶ Dengan kata lain, undang-undang telah menentukan bahwa pembatasan hanya melekat setelah penetapan dalam rencana tata ruang dan bahwa pembatasan itu disertai kompensasi.

Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah yang diundangkan pada tanggal 4 Februari 2026 dan mencabut Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 menempuh jalan yang berbeda. Pasal 17 ayat (1) menentukan bahwa lahan sawah yang telah masuk dalam peta Lahan Sawah yang Dilindungi, meskipun belum ditetapkan dalam rencana tata ruang, tidak dapat dialihfungsikan sebelum memperoleh rekomendasi perubahan penggunaan tanah dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.⁷ Frasa "meskipun belum ditetapkan dalam rencana tata ruang" inilah yang menjadi inti persoalan tulisan ini, sebab dengan frasa tersebut pembatasan pemanfaatan ruang dan hak atas tanah dilekatkan pada sebidang tanah hanya berdasarkan keputusan menteri yang menetapkan peta, tanpa melalui peraturan daerah tentang rencana tata ruang.

⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penataan Ruang*, Pasal 26 ayat (7) dan Pasal 65 UU No.26 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No.68, TLN No.4725.

⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Pasal 44 dan Pasal 45 UU No.41 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No.149, TLN No.5068.

⁷ Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

Persoalan tersebut menjadi tajam apabila dihadapkan pada bidang tanah yang telah dibebani hak atas tanah dengan peruntukan non-pertanian jauh sebelum peta ditetapkan. Secara asas, benturan antara dua alas hukum atas objek yang sama diselesaikan dengan mendahulukan yang terbit lebih dahulu. Peta yang datang belakangan tidak dapat menghapus atau mempersempit hak yang telah sah terbit, kecuali undang-undang menentukan lain dan menyediakan kompensasi. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 justru tidak memuat satu pun norma pengecualian bagi hak yang terbit lebih dahulu, sehingga larangan Pasal 17 ayat (1) berlaku sama rata terhadap sawah aktif maupun terhadap bidang tanah yang secara yuridis dan fisik bukan lagi sawah.

Terhadap keadaan itu kerap dikemukakan pandangan bahwa persoalan telah selesai karena Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 sendiri telah menyediakan jalan keluar berupa rekomendasi perubahan penggunaan tanah dan pemutakhiran peta. Justru pandangan itulah yang hendak diuji dalam tulisan ini. Rekomendasi bukan pengakuan atas hak yang telah ada, melainkan izin yang harus dimohonkan; ia menempatkan pemegang hak yang sah pada kedudukan pemohon yang nasibnya bergantung pada diskresi pejabat. Norma tersebut pun tidak memuat kriteria pemberian rekomendasi, tidak menentukan jangka waktu penyelesaian dan tidak mengatur akibat hukum apabila permohonan tidak diputus, padahal Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah telah menetapkan batas waktu penetapan keputusan beserta akibat hukumnya.⁸

Akan tetapi, jalan keluar tersebut juga bersifat sementara. Pasal 27 Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 mewajibkan peta Lahan Sawah yang Dilindungi yang telah ditetapkan sebelum berlakunya Peraturan Presiden ini dan belum diintegrasikan ke dalam rencana tata ruang untuk segera diintegrasikan ke dalam Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan.⁹ Setelah integrasi itu terjadi, bidang tanah yang bersangkutan tunduk pada rezim Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 yang melarang alih fungsi kecuali untuk kepentingan umum,

⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, Pasal 53 UU No.30 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.292, TLN No.5601.

⁹ Pasal 27 Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

sehingga pintu rekomendasi menyempit drastis. Dengan demikian, yang tersedia bagi pemegang hak bukanlah penyelesaian, melainkan jendela waktu yang akan tertutup, tanpa norma yang menjamin haknya setelah jendela itu tertutup.

Isu hukum tulisan ini karena itu dirumuskan sebagai konflik norma, bukan sebagai keluhan administratif. Terdapat pertentangan antara Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 dengan Pasal 26 dan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 serta Pasal 44 dan Pasal 45 UU Nomor 41 Tahun 2009, yang diperberat oleh persoalan materi muatan sebagaimana diatur Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁰ Konflik tersebut berimplikasi pada keabsahan norma dan membuka kemungkinan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang pada Mahkamah Agung.

Penelitian terdahulu belum menyentuh sudut ini. Soeharjono, Tehupeiory dan Widiarty menelaah kepastian hukum bagi investor pada tahap sinkronisasi peta Lahan Sawah yang Dilindungi dengan rencana tata ruang wilayah, tetapi menempatkan sinkronisasi sebagai persoalan koordinasi antarinstansi, bukan sebagai persoalan keabsahan norma.¹¹ Prabowo, Kamil dan Mauludin meneliti pelayanan pemecahan dan pemisahan sertifikat pada kawasan Lahan Sawah yang Dilindungi di Kantor Pertanahan Kota Mataram secara empiris, sehingga berhenti pada praktik pelayanan.¹² Keduanya disusun pada masa berlakunya Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019. Kebaruan tulisan ini terletak pada pengujian keabsahan Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 sebagai norma pembatas hak, dengan menempatkan asas legalitas pembatasan hak dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai batu uji.

Bertolak dari uraian tersebut, tulisan berjudul "Keabsahan Pembatasan Hak Atas Tanah melalui Peta Lahan Sawah Dilindungi di Luar Rencana Tata Ruang (Analisis Konflik Norma Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026)" ini hendak menjawab dua permasalahan pokok sebagai berikut:

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 13 UU No.12 Tahun 2011, LN Tahun 2011 No.82, TLN No.5234.

¹¹ Andy Rachmat Soeharjono, dkk., *Op.Cit.*, p.2316.

¹² Sekti Andy Prabowo, dkk., *Pelaksanaan Pelayanan Pemecahan dan Pemisahan Sertifikat pada Kawasan 'Lahan Sawah Dilindungi' Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2020*, Unizar Recht Journal, Vol.2, No.1 (2023).

1. Bagaimana keabsahan pembatasan hak atas tanah melalui Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 ditinjau dari asas legalitas pembatasan hak dan hierarki peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana rekonstruksi norma dan upaya hukum yang tersedia bagi pemegang hak atas tanah yang haknya terbit sebelum penetapan peta Lahan Sawah yang Dilindungi?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan norma hukum positif sebagai objek kajian.¹³ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dengan menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dan Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026, serta pendekatan konseptual dengan bertumpu pada teori jenjang norma hukum, asas legalitas pembatasan hak dan teori perlindungan hukum. Bahan hukum primer dilengkapi bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel jurnal ilmiah, yang dianalisis secara kualitatif dengan penarikan kesimpulan preskriptif.

B. PEMBAHASAN

1. Keabsahan Pembatasan Hak Atas Tanah melalui Pasal 17 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026

a. Asas Legalitas Sebagai Batu Uji Pembatasan Hak Atas Tanah

Pembatasan hak dalam negara hukum tunduk pada tiga syarat kumulatif, yaitu adanya dasar hukum yang berbentuk undang-undang, adanya tujuan yang sah dan adanya proporsionalitas antara pembatasan dengan tujuan yang hendak dicapai. Syarat pertama bersifat formal dan tidak dapat digantikan oleh kelayakan tujuan. Bagir Manan menyatakan bahwa pembatasan hak yang tidak berdasar undang-undang mengandung cacat kewenangan sejak semula, sekalipun tujuannya baik.¹⁴ Dalam konteks hak atas tanah, syarat tersebut ditegaskan kembali oleh Pasal 28H ayat (4) dan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2016, p.55.

¹⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, p.83.

Asas fungsi sosial dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sering dijadikan pembenar bagi setiap pembatasan penggunaan tanah. Pemahaman demikian terlalu luas. Fungsi sosial bermakna bahwa penggunaan tanah tidak boleh merugikan kepentingan umum, bukan bahwa pemerintah bebas menentukan penggunaan tanah seseorang tanpa dasar undang-undang.¹⁵ Maria S.W. Sumardjono menegaskan bahwa pembatasan atas dasar fungsi sosial tetap menuntut keseimbangan, yaitu bahwa beban kepentingan umum tidak boleh ditimpakan secara tidak proporsional kepada pemegang hak tertentu.¹⁶ Dengan demikian, fungsi sosial tidak menghapus keharusan adanya dasar hukum yang tepat bentuknya.

b. Materi Muatan Peraturan Presiden dan Batas Kewenangan Pengaturannya

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Peraturan Presiden pada urutan di bawah Peraturan Pemerintah dan Pasal 7 ayat (2) menegaskan bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki tersebut.¹⁷ Adapun Pasal 13 undang-undang yang sama menentukan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.¹⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto menjelaskan bahwa materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan pada dasarnya bersifat pengaturan internal penyelenggaraan pemerintahan dan tidak dimaksudkan sebagai sarana pembebanan kewajiban baru kepada warga negara.¹⁹

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, p.298.

¹⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, p.61.

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU No.12 Tahun 2011, LN Tahun 2011 No.82, TLN No.5234.

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 13.

¹⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, p.108.

Diukur dengan ketentuan tersebut, sebagian besar isi Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tidak bermasalah. Pengaturan mengenai susunan dan tugas Tim Terpadu, tahapan verifikasi, sinkronisasi dan pemutakhiran peta merupakan pengaturan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan yang wajar dituangkan dalam Peraturan Presiden. Persoalan muncul secara khusus pada Pasal 17 ayat (1), karena norma tersebut tidak lagi mengatur ke dalam, melainkan meletakkan larangan dan kewajiban memohon rekomendasi kepada pemegang hak atas tanah, yaitu subjek hukum di luar struktur pemerintahan.

Beban tersebut bukan pengurangan dari norma undang-undang yang telah ada. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 melarang alih fungsi terhadap lahan yang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yaitu lahan yang telah masuk dalam rencana tata ruang. Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 memperluas jangkauan larangan itu kepada lahan yang belum ditetapkan dalam rencana tata ruang. Perluasan jangkauan larangan undang-undang oleh peraturan yang lebih rendah merupakan bentuk pembentukan norma baru, bukan pelaksanaan norma, sehingga melampaui batas materi muatan Peraturan Presiden.²⁰

c. Pertentangan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009

Pertentangan pertama menyangkut instrumen. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menempatkan rencana tata ruang wilayah yang ditetapkan dengan peraturan daerah sebagai satu-satunya instrumen yang mengikat dalam menentukan peruntukan ruang pada suatu wilayah dan menjadikan rencana tersebut sebagai dasar penerbitan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang. Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 menciptakan instrumen kedua yang bekerja sejajar, yaitu peta Lahan Sawah yang Dilindungi, yang justru diberi daya kerja mendahului rencana tata ruang melalui frasa "meskipun belum ditetapkan dalam rencana tata ruang".

²⁰ *Ibid.*, p.111.

Pertentangan kedua menyangkut prosedur pembentukan. Rencana tata ruang wilayah disusun melalui proses yang menjamin peran masyarakat sebagaimana diatur Pasal 65 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, meliputi peran serta dalam penyusunan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang.²¹ Sebaliknya, penetapan peta Lahan Sawah yang Dilindungi menurut Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 dilakukan melalui verifikasi terhadap citra penginderaan jauh yang divalidasi dengan data pertanahan, irigasi dan kawasan hutan, tanpa satu pun tahapan yang mewajibkan pengumuman kepada pemegang hak atau pemberian kesempatan mengajukan keberatan.²² Hilangnya tahapan partisipasi pada instrumen yang berdaya kerja setara merupakan pengurangan hak yang diberikan undang-undang.

Pertentangan ketiga menyangkut kompensasi. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 menentukan bahwa alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan dengan kajian kelayakan strategis, penyusunan rencana alih fungsi, pembebasan hak dan penyediaan lahan pengganti.²³ Undang-undang tersebut dengan demikian mengakui bahwa pembatasan atas lahan pangan mengandung dimensi kerugian yang harus dipulihkan. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tidak mengenal ganti kerugian bagi pemegang hak yang bidang tanahnya terkena peta. Pasal 20 memang mengatur insentif fiskal dan nonfiskal, tetapi insentif tersebut ditujukan kepada masyarakat yang memiliki atau mengelola Lahan Sawah yang Dilindungi dan tidak mengajukan alih fungsi, sehingga secara konseptual merupakan penghargaan atas kepatuhan, bukan pemulihan atas kerugian.²⁴

²¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penataan Ruang*, Pasal 65 UU No.26 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No.68, TLN No.4725.

²² Pasal 9 ayat (3) - ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

²³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Pasal 44 dan Pasal 45 UU No.41 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No.149, TLN No.5068.

²⁴ Pasal 20 ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

d. Argumen Pembanding dan Penilaian

Terhadap analisis di atas dapat diajukan tiga argumen pembanding. Pertama, Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 dapat dipandang sebagai pelaksanaan hak menguasai negara dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang memberi kewenangan mengatur peruntukan dan penggunaan tanah. Kedua, larangan dalam Pasal 17 ayat (1) bersifat sementara dan bersyarat, sebab tetap terbuka melalui rekomendasi. Ketiga, tanpa norma yang berdaya kerja mendahului rencana tata ruang, pengendalian alih fungsi akan lumpuh karena banyak daerah belum memutakhirkan rencana tata ruangnya.

Ketiga argumen tersebut tidak menghapus persoalan keabsahan. Hak menguasai negara memang memberi kewenangan mengatur, tetapi Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sendiri menghendaki pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan yang tepat bentuknya dan hukum tanah nasional menempatkan pengaturan peruntukan ruang pada rezim penataan ruang.²⁵ Sifat sementara larangan juga tidak menghilangkan beban, sebab selama masa tunggu pemegang hak tetap kehilangan wewenang menggunakan tanahnya tanpa kepastian waktu. Adapun keterlambatan daerah memutakhirkan rencana tata ruang merupakan persoalan efektivitas administrasi yang tidak dapat dijawab dengan menggeser dasar hukum pembatasan hak ke peraturan yang lebih rendah.

Dengan demikian, Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 mengandung cacat keabsahan dalam dua lapis. Pada lapis materi muatan, norma tersebut membentuk larangan baru yang membebani warga negara, padahal materi demikian merupakan materi muatan undang-undang. Pada lapis substansi, norma tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dalam hal instrumen, prosedur partisipasi dan kompensasi. Kedua lapis cacat itu berimplikasi pada dapat diujinya norma tersebut melalui pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

²⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012, p.79.

2. Rekonstruksi Norma dan Upaya Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah yang Terbit Lebih Dahulu

a. Kedudukan Hak yang Terbit Lebih Dahulu

Dalam hukum tanah nasional, hak atas tanah yang telah didaftarkan menempatkan pemegangnya dalam kedudukan yang dilindungi dan sertipikat merupakan alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya.²⁶ Terhadap objek yang sama, alas hukum yang terbit lebih dahulu berkedudukan lebih kuat daripada alas hukum yang terbit kemudian, kecuali undang-undang menentukan sebaliknya. Prinsip ini berlaku pula ketika yang berhadapan bukan dua hak keperdataan, melainkan hak keperdataan dengan pembatasan publik, dengan konsekuensi bahwa pembatasan yang datang belakangan harus menyesuaikan diri terhadap hak yang telah ada, atau menyediakan pemulihan yang layak.

Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tidak memuat norma pengecualian demikian. Ketentuan peralihannya justru bergerak ke arah sebaliknya. Pasal 26 ayat (1) menentukan bahwa permohonan alih fungsi yang berkaitan dengan izin perolehan tanah atau kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang yang diajukan sebelum berlakunya Peraturan Presiden ini dan belum memperoleh rekomendasi wajib diproses menurut ketentuan yang baru.²⁷ Norma ini memberlakukan ukuran yang lebih ketat terhadap permohonan yang diajukan pada masa berlakunya norma lama, sehingga menyentuh harapan yang sah pemohon dan menimbulkan persoalan dari sudut asas kepastian hukum sebagai asas umum pemerintahan yang baik.²⁸

b. Mengapa Rekomendasi Bukan Penyelesaian

Rekomendasi perubahan penggunaan tanah dalam Pasal 17 ayat (1) tidak dapat diperlakukan sebagai penyelesaian atas persoalan hak yang terbit lebih dahulu karena tiga alasan. Pertama, rekomendasi merupakan

²⁶ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, p.57.

²⁷ Pasal 26 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, p.246.

instrumen pengendalian alih fungsi, sedangkan yang dibutuhkan pemegang hak yang bidang tanahnya sesungguhnya bukan sawah bukanlah izin mengalihfungsikan, melainkan pembetulan data. Penggunaan satu instrumen untuk dua keperluan yang berbeda mengaburkan objek permohonan dan menyulitkan pengujiannya.

Kedua, rekomendasi bersifat diskresioner tanpa kriteria. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tidak merumuskan syarat yang harus dipenuhi agar rekomendasi diberikan, tidak menentukan jangka waktu penyelesaian dan tidak mengatur akibat hukum apabila permohonan tidak diputus. Padahal Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 telah menentukan batas waktu penetapan keputusan beserta akibat hukumnya, sehingga ketiadaan pengaturan tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai konsistensi norma.²⁹ Diskresi tanpa kriteria juga sulit diuji, sebab pengadilan kehilangan tolok ukur untuk menilai apakah penolakan dilakukan secara sewenang-wenang.

Ketiga, jalan keluar tersebut bersifat sementara. Setelah peta diintegrasikan ke dalam Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana diperintahkan Pasal 27, bidang tanah yang bersangkutan tunduk pada larangan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 yang hanya membuka pengecualian bagi kepentingan umum. Pemegang hak perseorangan yang hendak menggunakan tanahnya untuk kepentingan pribadi tidak akan memenuhi pengecualian itu. Dengan demikian, pemegang hak yang tidak sempat memperoleh rekomendasi sebelum integrasi akan kehilangan jalan keluar sama sekali, tanpa satu pun norma yang mengatur nasib haknya.

c. Upaya Hukum yang Tersedia

Upaya hukum pertama adalah permohonan keberatan dan pembetulan peta pada tahap pemutakhiran. Jalur ini paling ringan bebannya, tetapi keberhasilannya bergantung kepada kesediaan pemerintah membuka mekanisme yang saat ini belum diatur secara tegas.

²⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, Pasal 53 UU No.30 Tahun 2014, LN Tahun 2014 No.292, TLN No.5601.

Upaya hukum kedua adalah gugatan pada pengadilan tata usaha negara terhadap keputusan penetapan peta atau terhadap penolakan permohonan, sepanjang memenuhi unsur keputusan tata usaha negara dan tenggang waktu pengajuan gugatan.

Upaya hukum ketiga dan yang paling sesuai dengan sifat persoalan, adalah permohonan pengujian Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 terhadap Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 pada Mahkamah Agung. Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberi kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.³⁰ Objek pengujian yang diajukan sebaiknya dibatasi pada frasa "meskipun belum ditetapkan dalam rencana tata ruang" dalam Pasal 17 ayat (1), sebab frasa itulah yang menjadi sumber pertentangan, sedangkan ketentuan lain dalam Peraturan Presiden tersebut tidak bermasalah dari sudut materi muatan.

d. Rekonstruksi Norma yang Ditawarkan

Pertama, dasar hukum pembatasan perlu dikembalikan pada tempatnya. Larangan alih fungsi yang membebani pemegang hak seharusnya bersumber pada undang-undang, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, sedangkan Peraturan Presiden dibatasi pada pengaturan koordinasi, verifikasi dan penetapan peta sebagai data dasar. Dengan konstruksi demikian, peta Lahan Sawah yang Dilindungi berkedudukan sebagai bahan penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan, bukan sebagai sumber larangan yang berdiri sendiri.

Kedua, perlu dirumuskan klausul pengecualian bagi hak yang terbit lebih dahulu. Bidang tanah yang telah dibebani hak atas tanah dengan peruntukan non-pertanian sebelum tanggal penetapan peta seharusnya dikeluarkan dari peta melalui prosedur pembetulan yang terpisah dari permohonan alih fungsi, dengan pembuktian berupa data pendaftaran tanah dan keterangan penggunaan tanah.

³⁰ Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketiga, prosedur rekomendasi perlu dilengkapi kriteria pemberian, jangka waktu penyelesaian, kewajiban memuat alasan dalam keputusan dan akibat hukum apabila jangka waktu terlampaui, selaras dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Kelengkapan ini sekaligus mengubah rekomendasi dari diskresi yang tertutup menjadi keputusan yang terbuka untuk diuji. Keempat, perlu diatur ganti kerugian bagi pemegang hak yang mengalami kerugian nyata akibat pembatasan, sekurang-kurangnya bagi bidang tanah yang terbukti bukan sawah pada saat penetapan peta. Tanpa itu, beban kepentingan umum ditanggung secara tidak proporsional oleh sejumlah pemegang hak, padahal manfaatnya dinikmati seluruh masyarakat.

Kelima, integrasi peta ke dalam rencana tata ruang wilayah sebagaimana diperintahkan Pasal 27 perlu dipercepat dan disertai proses peran masyarakat menurut Pasal 65 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Percepatan tersebut sekaligus menghapus kebutuhan atas frasa "meskipun belum ditetapkan dalam rencana tata ruang", sehingga persoalan keabsahan yang dibahas dalam tulisan ini terselesaikan pada akarnya. Rekonstruksi ini tidak melemahkan perlindungan lahan pangan, melainkan menempatkannya pada dasar hukum yang tidak mudah dipatahkan di kemudian hari.

C. PENUTUP

Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 mengandung cacat keabsahan karena membentuk larangan baru yang membebani pemegang hak atas tanah, padahal pembatasan hak merupakan materi muatan undang-undang menurut Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berada di luar materi muatan Peraturan Presiden menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Norma tersebut juga bertentangan dengan Pasal 26 dan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 karena menciptakan instrumen pembatas ruang di luar rencana tata ruang dan tanpa peran masyarakat, serta bertentangan dengan Pasal 44 dan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 karena meniadakan kompensasi yang oleh undang-undang diwajibkan.

Rekomendasi perubahan penggunaan tanah dalam Pasal 17 ayat (1) tidak dapat diperlakukan sebagai penyelesaian karena merupakan instrumen alih fungsi dan bukan instrumen pembetulan, bersifat diskresioner tanpa kriteria dan jangka waktu, serta akan tertutup setelah integrasi peta ke dalam Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan menurut Pasal 27. Perlindungan bagi pemegang hak yang terbit lebih dahulu karena itu menuntut rekonstruksi berupa pengembalian dasar larangan kepada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, klausul pengecualian bagi hak terdahulu, pelengkapan prosedur rekomendasi sesuai Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, pengaturan ganti kerugian dan percepatan integrasi peta ke dalam rencana tata ruang, dengan upaya hukum berupa pengujian frasa "meskipun belum ditetapkan dalam rencana tata ruang" pada Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, disarankan agar Pemerintah meninjau kembali rumusan Pasal 17 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 dan memindahkan dasar larangan alih fungsi kepada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 melalui percepatan penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rencana tata ruang wilayah, serta agar pemegang hak atas tanah yang dirugikan mempertimbangkan penggunaan hak uji materiil pada Mahkamah Agung sebagai sarana pengujian keabsahan norma tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perihal Undang-Undang*. (Jakarta: Rajawali Pers).
- Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan).
- HR, Ridwan. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Rajawali Pers).
- Manan, Bagir. 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*. (Yogyakarta: FH UII Press).
- Marzuki, Peter Mahmud. 2016. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Kencana).
- Santoso, Urip. 2012. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. (Jakarta: Kencana).
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. (Yogyakarta: Kanisius).
- Sumardjono, Maria S.W. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. (Jakarta: Kompas).
- Sutedi, Adrian. 2012. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. (Jakarta: Sinar Grafika).

Publikasi

- Prabowo, Sekti Andy, dkk.. *Pelaksanaan Pelayanan Pemecahan dan Pemisahan Sertipikat pada Kawasan 'Lahan Sawah Dilindungi' Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2020 (Studi di Kantor Pertanahan Kota Mataram)*. Unizar Recht Journal. Vol.2. No.1 (2023).
- Soeharjono, Andy Rachmat, dkk.. *Analisis Yuridis Kepastian Hukum bagi Investor terhadap Pemetaan Lahan Sawah Dilindungi*. Syntax Idea. Vol.6. No.5 (2024).

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.
- Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

Hutami Nurdiana Putri, Abdul Aziz Nasihuddin dan Sri Wahyu Handayani
Keabsahan Pembatasan Hak Atas Tanah melalui Peta Lahan Sawah Dilindungi di Luar Rencana Tata Ruang (Analisis Konflik Norma Pasal 17 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026)

Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 tentang Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi.

