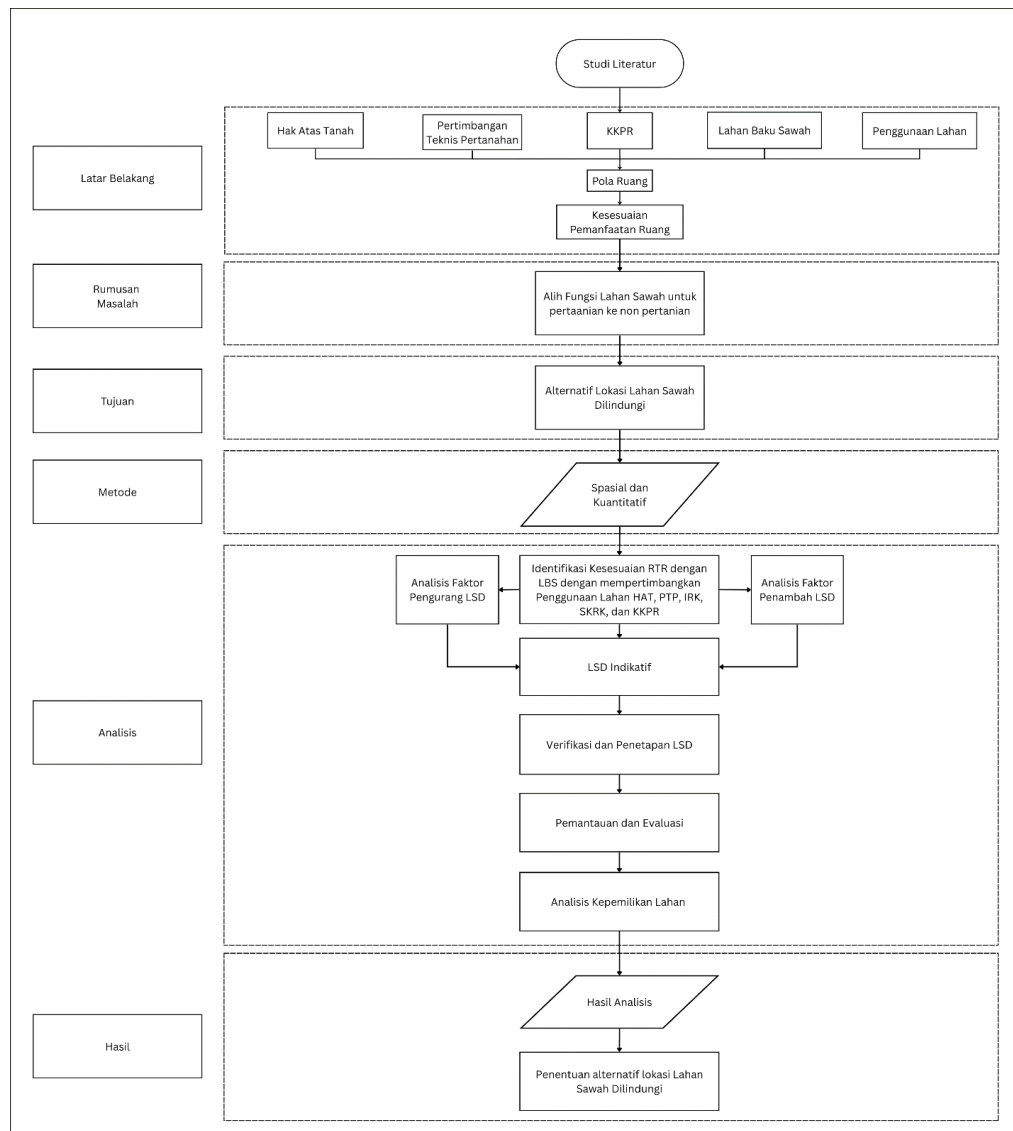


BAB 2 KONSEP PERENCANAAN

2.1 Konsep perencanaan

Konsep perencanaan dalam penyusunan laporan tugas akhir ini membahas faktor-faktor yang melatarbelakangi fenomena alih fungsi lahan di Kecamatan Mertoyudan. Penyusunan konsep perencanaan ini bertujuan untuk mempermudah dalam mengidentifikasi permasalahan serta merumuskan tujuan penelitian, sekaligus menjelaskan alur metode dan analisis yang digunakan dalam memperoleh hasil penelitian. Melalui konsep perencanaan ini, setiap tahapan penelitian disusun secara sistematis dan terarah, sehingga dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai proses perencanaan yang dilakukan. Berikut merupakan konsep perencanaan dalam penyusunan laporan tugas akhir.



Sumber: Hasil Analisis, 2026

Gambar 2. 1 Konsep Perencanaan

Konsep perencanaan menggambarkan alur penelitian yang dimulai dari kajian teori terkait pertanahan, pola ruang, dan penggunaan lahan sebagai dasar dalam memahami kondisi eksisting di Kecamatan Mertoyudan. Permasalahan utama yang diangkat adalah alih fungsi lahan sawah ke non-pertanian, yang kemudian diarahkan pada penentuan alternatif lokasi lahan sawah dilindungi.

Proses analisis dilakukan menggunakan pendekatan spasial dan kuantitatif dengan mempertimbangkan kesesuaian rencana tata ruang serta berbagai faktor yang memengaruhi perubahan luas lahan sawah. Hasil analisis menghasilkan lahan sawah dilindungi (LSD) indikatif yang selanjutnya diverifikasi untuk memperoleh rekomendasi akhir berupa alternatif lokasi lahan sawah yang perlu dilindungi di Kecamatan Mertoyudan.

2.2 Kajian teori

2.2.1 Alih Fungsi Lahan sawah

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, alih fungsi lahan sawah merupakan perubahan lahan sawah menjadi bukan sawah, baik secara permanen maupun sementara. Fenomena ini umumnya dipicu oleh meningkatnya kebutuhan lahan untuk permukiman, perdagangan dan jasa, serta pembangunan infrastruktur yang sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan urbanisasi (Nasution et al., 2025). Alih fungsi lahan pertanian secara masif berdampak pada penyusutan luasan sawah yang selama ini berfungsi sebagai lahan produktif. Kondisi tersebut sekaligus memperparah terjadinya degradasi lahan, yang ditandai dengan menurunnya kapasitas kesuburan tanah, meningkatnya kerentanan terhadap erosi, serta berkurangnya keanekaragaman hayati di kawasan yang terdampak (Pramesty et al., 2023). Ditinjau dari dimensi sosial ekonomi, fenomena ini turut memberikan tekanan terhadap tingkat kesejahteraan petani, mengingat penurunan produktivitas pertanian berdampak langsung pada berkurangnya pendapatan yang diterima. Lebih lanjut, penyusutan luas lahan pertanian juga mengancam ketahanan pangan di tingkat lokal sebagai akibat dari menurunnya kapasitas produksi pangan. Kondisi tersebut pada akhirnya mendorong terjadinya migrasi penduduk menuju wilayah perkotaan dalam rangka memperoleh akses terhadap sumber penghidupan yang lebih baik (Sanjesti & Silviana, 2025).

2.2.2 Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

Pengendalian alih fungsi lahan sawah merupakan salah satu langkah strategis yang ditempuh dalam rangka memastikan keberlangsungan produksi pangan serta memperkuat ketahanan pangan nasional di tengah semakin meningkatnya tekanan akibat pembangunan

yang terus berkembang (Utami & Suroharjo, 2025). Merujuk pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2019, pengendalian alih fungsi lahan sawah menjadi non-sawah, baik secara permanen maupun sementara. Pelaksanaan pengendalian tersebut diwujudkan melalui serangkaian mekanisme, di antaranya penetapan kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), penguatan regulasi tata ruang wilayah, serta penerapan sistem insentif dan disinsentif yang ditujukan kepada para pemilik lahan (Rotini, 2023). Kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah tidak semata-mata berfungsi sebagai instrumen perlindungan terhadap lahan pertanian, melainkan juga memiliki peran strategis dalam menjaga stabilitas produksi pangan secara berkelanjutan. Hal ini mengingat alih fungsi lahan sawah yang tidak terkendali berpotensi menimbulkan penurunan kapasitas produksi pangan secara signifikan, yang pada gilirannya dapat mengancam kondisi ketahanan pangan di tingkat daerah maupun nasional (Pramesty et al., 2023).

2.2.3 Dasar Hukum

Perlindungan dan pengendalian alih fungsi lahan sawah di Indonesia, diatur dalam berbagai regulasi mulai dari tingkat undang-undang hingga peraturan daerah. Beberapa regulasi utama yang menjadi dasar hukum penelitian ini meliputi :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Mengatur prinsip dasar penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah di Indonesia.
2. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Menjadi dasar dalam pengaturan tata ruang wilayah sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan lahan.
3. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. perlindungan lahan pertanian agar tidak mudah dialihfungsikan.
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Budi Daya Pertanian Berkelanjutan. Menjamin keberlanjutan sistem pertanian dalam mendukung produksi pangan.
6. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Mengatur kemudahan investasi dan perizinan berbasis risiko, termasuk pemanfaatan ruang dan lahan yang berpotensi mempengaruhi alih fungsi lahan.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Mengatur mekanisme penetapan dan pembatasan alih fungsi lahan pertanian.

8. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Mengatur pemberian insentif kepada pemilik lahan agar mempertahankan fungsi lahan pertanian.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Menguatkan implementasi tata ruang sebagai alat pengendalian pemanfaatan lahan.
10. Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Mengatur kebijakan nasional dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah.
11. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029. Menetapkan arah kebijakan pembangunan nasional, termasuk perlindungan lahan pertanian.
12. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2016. Mengatur penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada wilayah yang belum memiliki RTRW.
13. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2021. Mengatur pertimbangan teknis pertanahan dalam pemanfaatan lahan.
14. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2024. Mengatur verifikasi data lahan sawah, penetapan Lahan Sawah yang Dilindungi, serta rekomendasi perubahan penggunaan tanah.
15. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 07/Permentan/OT.140/2/2012 Menetapkan kriteria dan persyaratan kawasan, lahan, dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan.
16. Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 7 Tahun 2024 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Magelang Tahun 2024–2044. Mengatur pemanfaatan ruang wilayah secara spesifik di daerah.
17. Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 8 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029. Menjabarkan kebijakan pembangunan daerah, termasuk sektor pertanian.

2.2.4 Lahan Baku Sawah (LBS)

Berdasarkan Permen ATR/BPN No. 2 tahun 2024 Lahan Baku Sawah (LBS) Lahan Baku Sawah (LBS) didefinisikan sebagai areal pertanian, baik yang diusahakan dalam kondisi basah maupun kering, yang secara berkelanjutan atau secara bergantian dengan tanaman semusim lainnya dimanfaatkan untuk kegiatan budidaya padi. Lahan ini memperoleh perlindungan secara yuridis dan memegang peranan yang sangat signifikan dalam mewujudkan swasembada pangan nasional. Secara konseptual, LBS merupakan

instrumen operasional dari Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009. Dalam konteks perencanaan wilayah, LBS ditetapkan sebagai acuan dasar dalam proses perencanaan dan pengendalian pemanfaatan lahan pertanian guna menopang keberlanjutan produksi pangan nasional. Keberadaan LBS juga berfungsi sebagai basis data spasial dalam analisis kesesuaian tata ruang serta pengendalian alih fungsi lahan, sehingga posisinya menjadi sangat penting dalam perencanaan pembangunan wilayah yang berbasis pertanian (Army, Wulandari, & Charmyliia, 2024). Di sisi lain, LBS bersifat dinamis dalam artian luasannya dapat mengalami perubahan seiring terjadinya alih fungsi lahan dari sektor pertanian menuju peruntukan non-pertanian, yang pada gilirannya berdampak pada penurunan kapasitas produksi pangan dan melemahnya ketahanan pangan (A. Mulyani et al., 2022). Dalam implementasinya, LBS turut menjadi landasan bagi penetapan kebijakan turunan, salah satunya adalah Lahan Sawah Dilindungi (LSD), yakni bagian dari LBS yang mendapatkan perlindungan khusus demi menjaga fungsi lahan pertanian secara jangka panjang.

2.2.5 Lahan Sawah Dilindungi

Lahan Sawah Dilindungi merupakan bagian dari Lahan Baku Sawah (LBS) yang ditetapkan secara resmi oleh Menteri ATR/BPN melalui sinkronisasi Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah untuk dijaga kelestariannya dan tidak dapat dialihfungsikan ke peruntukan lain. Secara hierarkis, LSD merupakan instrumen operasional yang bersumber dari Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, di mana perbedaan mendasar keduanya terletak pada cakupan dan mekanisme penetapannya. LP2B ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota melalui RTRW dan mencakup berbagai jenis lahan pertanian, sedangkan LSD ditetapkan langsung oleh pemerintah pusat dan secara spesifik hanya mencakup lahan sawah produktif (Chandra & Suhadi, 2025). Dalam praktiknya, status LSD juga berfungsi sebagai filter utama dalam penerbitan perizinan pemanfaatan ruang, sehingga lahan yang masuk dalam peta LSD tidak dapat diproses izin pembangunannya sebelum melalui verifikasi, dan ketidaksesuaian antara peta LSD dengan RTRW daerah masih menjadi persoalan yang kerap memicu sengketa administratif di lapangan (Hayuningtyas & Nursadi, 2024). Pengaturan mengenai LSD diatur dalam berbagai regulasi, antara lain Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2026, serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2024, yang bertujuan memberikan perlindungan hukum terhadap lahan sawah agar tidak mudah dialihfungsikan kecuali dalam kondisi tertentu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.2.6 Pertimbangan Teknis Pertanahan

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan menjelaskan bahwa pertimbangan teknis pertanahan merupakan hasil analisis penatagunaan tanah yang digunakan sebagai dasar dalam menetapkan ketentuan dan persyaratan terkait penguasaan, pemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah. Dalam konteks kebijakan pertanahan di Indonesia, pertimbangan teknis pertanahan tidak hanya menjadi persyaratan administratif, tetapi juga berperan strategis dalam menjamin kesesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang serta prinsip pembangunan berkelanjutan (Agung et al., 2024). Secara substansial, pertimbangan teknis ini memuat hasil kajian penatagunaan tanah yang meliputi aspek penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang harus selaras dengan kebijakan tata ruang dan kondisi fisik wilayah (Meidezella et al., 2025). Selain itu, analisis dalam pertimbangan teknis pertanahan juga mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan, status hak atas tanah, serta potensi konflik atau permasalahan pertanahan guna meminimalisasi risiko sengketa di kemudian hari. Dengan demikian, pertimbangan teknis pertanahan menjadi instrumen penting dalam sistem administrasi pertanahan (Pramungkas, 2025).

2.2.7 Hak Atas Tanah

Dalam hukum agraria, hak atas tanah tidak bersifat mutlak karena pelaksanaannya dibatasi oleh fungsi sosial, sehingga dapat digunakan untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil (Amasta & Paulus, 2024). Kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dijamin melalui pendaftaran tanah sesuai PP Nomor 24 Tahun 1997, sepanjang tidak terdapat keberatan dalam jangka waktu lima tahun sejak sertifikat diterbitkan (Arif & Sukirno, 2024). Selain itu, UUPA mengakui keberadaan hak ulayat sebagai hak masyarakat hukum adat yang telah ada sebelum terbentuknya Negara Republik Indonesia (Fariz & Kodiyat, 2023). Dalam praktik administrasi pertanahan, pengaturan mengenai tanah kas desa masih memerlukan penyesuaian karena bentuk hak yang paling sesuai saat ini adalah hak pakai di atas tanah hak pengelolaan (Abrianto & Fikri, 2021).

2.2.8 Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang

Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) merupakan salah satu bentuk perizinan rencana pemanfaatan ruang sekaligus menjadi dasar bagi pelaku usaha atau masyarakat dalam memperoleh tanah. KKPR diposisikan sebagai dokumen yang wajib dipenuhi dalam rangka penerbitan izin kegiatan atau usaha karena menjadi acuan kesesuaian rencana pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang yang berlaku. Dalam praktiknya,

KKPR merupakan bentuk penyederhanaan dari izin pemanfaatan ruang dan izin lokasi yang sebelumnya terpisah, yang kemudian digabung menjadi satu instrumen dalam sistem perizinan berusaha berbasis risiko. KKPR juga berfungsi sebagai instrumen pengendalian pertanahan yang memastikan bahwa kegiatan pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang sehingga dapat mencegah timbulnya permasalahan penggunaan tanah dan ketidakteraturan tata ruang (Arnowo, 2023).

2.2.9 Faktor Penambah LSD

Faktor penambah dalam pengendalian lahan sawah berkaitan dengan upaya peningkatan luas dan fungsi lahan pertanian yang terencana. Upaya peningkatan luas lahan sawah dapat dilakukan melalui penambahan luas baku sawah, peningkatan indeks pertanaman, serta pengembangan sistem irigasi yang mendukung keberlanjutan produksi pangan. Selain itu, peningkatan produksi padi sawah sangat dipengaruhi oleh faktor produksi seperti luas lahan, penggunaan pupuk, serta pengelolaan yang tepat, yang secara signifikan dapat meningkatkan hasil panen (Siambaton & Salqaura, 2024). Penentuan kesesuaian lahan yang tepat juga menjadi faktor penting dalam mendukung penambahan lahan sawah, dimana karakteristik tanah, ketersediaan hara, serta kondisi lingkungan menentukan tingkat kesesuaian lahan untuk budidaya padi (Khaerunnisa et al., 2025). Oleh karena itu, faktor penambah tidak hanya berkaitan dengan perluasan fisik lahan, tetapi juga peningkatan kualitas lahan dan sistem produksi yang mampu menjaga keberlanjutan pertanian.

2.2.10 Faktor Pengurang LSD

Faktor pengurang dalam pengendalian lahan sawah merujuk pada berbagai kondisi yang mengakibatkan berkurangnya fungsi maupun luas lahan pertanian sebagai dampak dari tekanan pemanfaatan ruang dan perubahan penggunaan lahan. Konversi lahan sawah menjadi lahan nonpertanian pada umumnya dipicu oleh kombinasi faktor internal dan eksternal, yang meliputi aspek teknis, ekonomi, sosial, pertumbuhan penduduk, serta arah kebijakan tata ruang wilayah yang turut mendorong terjadinya perubahan peruntukan lahan (Suprianto et al., 2019). Selain itu, ketidaksesuaian karakteristik lahan seperti tingginya kandungan unsur tertentu, kondisi tanah yang tidak mendukung, serta faktor lingkungan dapat menjadi pembatas utama sehingga lahan tidak optimal digunakan untuk produksi padi (Muntazar et al., 2022). Penurunan fungsi lahan sawah tidak semata-mata disebabkan oleh faktor legal dan tata ruang, tetapi juga dipengaruhi oleh kondisi biofisik dan ekonomi, seperti rendahnya produktivitas akibat keterbatasan air, kesuburan tanah, dan kendala teknis pada lahan tadah hujan yang menjadikan lahan tersebut tidak lagi dipertahankan sebagai sawah. (Benaulu, 2021).