

# Analysis of the Role of the Sukoharjo Regency Land Office (ATR/BPN) in Controlling the Conversion of Agricultural Land to Achieve Food Security

*Analisis Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo (ATR/BPN) Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan*

An'nissa Dwi Febrianti<sup>✉</sup>  
Universitas Negeri Semarang, Indonesia,  
[annissadwifebrianti12@students.unnes.ac.id](mailto:annissadwifebrianti12@students.unnes.ac.id),

<sup>✉</sup> Corresponding email:  
[annissadwifebrianti12@students.unnes.ac.id](mailto:annissadwifebrianti12@students.unnes.ac.id)

## Abstract

Food security is a crucial element in realizing sustainable development of a country. In this case, government institutions also have a role in striving for food security in a country. In Indonesia, the land office Atr/Bpn has this role. This study aims to analyze the factors that cause the conversion of agricultural land in Sukoharjo Regency and evaluate the role of the Land Office (ATR/BPN) in the control process. This study uses a



Author(s). This work licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0). All writings published in this journal are personal views of the author and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions. The Journal is published biannually by the Faculty of Law, Universitas Negeri Semarang, Indonesia.

qualitative approach with an empirical legal type, and data is obtained through interviews, document studies, and field observations. The results of the study indicate that land conversion is influenced by economic factors such as high land sales value, social factors in the form of population growth and urbanization, and regulatory factors and spatial planning policies. In addition, the development of strategic areas also drives conversion, coupled with the ongoing land sale and purchase process that occurs without a thorough examination of the zoning status. ATR/BPN Sukoharjo plays a role in control by providing technical considerations and involvement in spatial planning forums. This study recommends strengthening coordination between technical sections within the ATR/BPN environment, increasing cross-agency synergy, and consistent policy implementation so that agricultural land is maintained sustainably.

**KEYWORDS** *Land Conversion, Agricultural Land, Causal Factors, Role of ATR/BPN, Food Security.*

## Abstrak

Ketahanan pangan merupakan elemen krusial dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan suatu negara. Dalam hal ini lembaga pemerintah juga memiliki andil dalam mengupayakan ketahanan pangan di suatu negara, Di Indonesia kantor pertanahan Atr/Bpn memiliki peran ini. Penelitian ini memiliki tujuan guna menganalisis adanya faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sukoharjo serta mengevaluasi peran Kantor Pertanahan (ATR/BPN) dalam proses pengendaliannya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis yuridis empiris, dan data diperoleh melalui wawancara, studi dokumen, dan observasi lapangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya alih fungsi lahan ini dapat dipengaruhi karena faktor ekonomi seperti tingginya nilai jual tanah, faktor sosial berupa pertumbuhan penduduk dan urbanisasi, serta faktor regulasi dan kebijakan penataan ruang. Selain itu, pembangunan kawasan strategis turut menjadi

pendorong konversi, ditambah dengan masih adanya proses jual beli lahan yang terjadi tanpa pemeriksaan status zonasi secara menyeluruh. ATR/BPN Sukoharjo berperan dalam pengendalian melalui pemberian pertimbangan teknis serta keterlibatan dalam forum penataan ruang. Penelitian ini merekomendasikan penguatan koordinasi antar-seksi teknis di lingkungan ATR/BPN, peningkatan sinergi lintas instansi, serta konsistensi penerapan kebijakan agar lahan pertanian tetap terjaga secara berkelanjutan.

**KATA KUNCI** *Alih Fungsi Lahan, Lahan Pertanian, Faktor Penyebab, Peran ATR/BPN, Ketahanan Pangan.*

## Introduction

Ketahanan pangan merupakan elemen krusial dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan suatu negara. Menurut Food and Agriculture Organization (FAO), ketahanan pangan dapat dikatakan tercapai apabila seluruh lapisan masyarakat memiliki akses, baik secara sosial, fisik, maupun ekonomi, terhadap pangan yang aman, bergizi, dan memadai guna mendukung kehidupan yang aktif dan sehat.<sup>1</sup> Sementara itu, berdasarkan Pasal 1 angka 1 dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B), lahan diartikan sebagai area daratan yang menjadi bagian dari permukaan bumi dan berfungsi sebagai lingkungan fisik. Area ini mencakup tanah beserta unsur-unsur yang memengaruhi pemanfaatannya, seperti kondisi iklim, bentuk permukaan tanah (relief), aspek geologi, dan sistem hidrologi, baik yang terbentuk secara alami maupun akibat kegiatan manusia.

Lahan merupakan salah satu komponen sumber daya alam yang memiliki nilai strategis dan merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Keberadaannya sangat penting dalam menunjang kesejahteraan masyarakat serta menjadi fondasi

---

<sup>1</sup> Yan Bai et al., *Methods for Monitoring the Cost of a Healthy Diet Based on Price Data from the International Comparison Program* (FAO Statistics Working Paper Series, 2024), <https://doi.org/10.4060/cd3037en>.

dalam proses pembangunan nasional.<sup>2</sup> Mengingat peranannya yang esensial, maka pengelolaan lahan harus dilaksanakan secara bertanggung jawab dengan melibatkan peran aktif negara melalui penerapan kebijakan yang adil serta berorientasi pada keberlanjutan. Ketentuan ini selaras dengan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada di tangan negara dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal tersebut sejalan dengan amanat yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dalam Pasal 2 ayat (2) yang dimana hak penguasaan oleh negara memberikan wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, pemanfaatan, ketersediaan, serta pemeliharaan tanah, air, dan ruang udara.;
2. Menetapkan serta mengatur hubungan hukum antara setiap orang dengan tanah, air, dan ruang udara.;
3. Menetapkan dan mengatur hubungan hukum antara setiap orang dengan tindakan hukum yang berkaitan dengan tanah, air, dan ruang udara.

Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyebutkan bahwa lahan pertanian merupakan bidang tanah yang dipergunakan dalam usaha pertanian. Lahan pertanian dikualifikasikan sebagai bagian dari sumber daya alam yang memiliki posisi strategis dalam mewujudkan ketahanan pangan suatu bangsa terutama di setiap daerah. Di Indonesia, yang pada dasarnya sebagai negara agraris, sektor pertanian memegang peran penting guna menyediakan kebutuhan pangan bagi lebih dari 284 juta penduduk.<sup>3</sup> Lahan pertanian

---

2 Muchid Albintani et al., "Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Dalam Membangun Ketahanan Pangan Di Kecamatan Auh," *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat Nusantara (JPKMN)* 6, no. 1 (2024): 2209–14, <https://doi.org/10.55338/jpkmn.v6i1.4706>.

3 Badan Pusat Statistik Indonesia, *Statistik Indonesia Statistical Yearbook of Indonesia 2025*, ed. Direktorat Diseminasi Statistik (Badan Pusat Statistik Indonesia, 2025).

yang tersedia secara produktif menjadi kunci utama dalam menjaga keseimbangan antara kebutuhan akan permintaan dan pasokan pangan.

Namun, apabila dilihat secara menyeluruh, dalam beberapa dekade terakhir ini, konversi terhadap lahan pertanian berubah menjadi kawasan non-pertanian seperti permukiman, infrastruktur maupun industri semakin mengalami peningkatan yang dapat berpotensi mengancam terhadap ketahanan pangan nasional. Alih fungsi lahan pertanian adalah perubahan penggunaan lahan dari yang awalnya berfungsi sebagai pertanian, kemudian menjadi penggunaan lain, seperti permukiman. Sebagaimana dikemukakan oleh Jaya, proses alih fungsi lahan merupakan konsekuensi dari aktivitas manusia dalam pengelolaan sumber daya alam yang melibatkan dimensi fisik, sosial, dan ekonomi.<sup>4</sup> Di sisi lain, menurut pandangan Prayitno, perubahan fungsi lahan tidak hanya berkaitan dengan aspek-aspek tersebut, tetapi juga dipengaruhi oleh dinamika budaya dan konfigurasi politik yang turut membentuk arah pemanfaatannya.<sup>5</sup>

Perubahan fungsi lahan pertanian menjadi penggunaan non-pertanian banyak terjadi di negara berkembang, termasuk Indonesia. Selain digunakan untuk kepentingan sektor industri, konversi lahan pertanian juga banyak terjadi guna memenuhi kebutuhan permukiman, yang skala kebutuhannya tergolong sangat besar.<sup>6</sup> Dalam konteks regulasi, pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan untuk mengendalikan alih fungsi lahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Undang-undang ini

---

<sup>4</sup> B. Jaya et al., "Land Conversion and Availability of Agricultural Land in 2035 in Puncak Area Bogor Regency," in *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, vol. 694 (IOP Publishing Ltd, 2021), <https://doi.org/10.1088/1755-1315/694/1/012052>.

<sup>5</sup> Gunawan Prayitno et al., "Place Attachment and Agricultural Land Conversion for Sustainable Agriculture in Indonesia," *Helion* 7, no. 7 (July 1, 2021): 1, <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e07546>.

<sup>6</sup> Rossi Prabowo, Aziz Nur Bambang, and Sudarno, "Pertumbuhan Penduduk Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian," *MEDIAGRO* 16, no. 2 (2020).

mengamanatkan bahwa lahan pertanian yang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) tidak boleh dialihfungsikan tanpa melalui prosedur ketat. Selain itu, UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan juga menegaskan bahwa ketahanan pangan merupakan bagian dari hak dasar masyarakat, sehingga pemerintah harus memastikan bahwa produksi pangan tetap terjaga dan tidak terganggu oleh konversi lahan yang tidak terkendali.

Namun di negara Indonesia fenomena alih fungsi lahan ini masih banyak terjadi di berbagai daerah.<sup>7</sup> Salah satunya termasuk di Kabupaten Sukoharjo. Kabupaten ini menjadi salah satu daerah dari sekian banyak daerah di negara ini yang memiliki potensi pertanian tinggi, karena memiliki lahan pertanian daerah yang cukup luas. Seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan perkembangan kawasan perkotaan, kebutuhan akan lahan non-pertanian semakin meningkat, sehingga banyak lahan pertanian yang dikonversi menjadi kawasan permukiman atau komersial. Hal ini mengakibatkan sangat memungkinkan terjadi konversi terhadap lahan pertanian menjadi pemukiman yang seharusnya lahan tersebut dapat menjadi sumber pangan.

**Tabel 1.1 Luas lahan Pertanian dan hasil panen Kabupaten Sukoharjo padi Tahun 2021-2024**

Tahun	Luas Panen (Ha)	Produksi (Ton)
2021	49934,63	328275
2022	47901,05	308529
2023	49628	348736
2024	42441	319661

Sumber: Dinas Pertanian Dan Perikanan Kab. Sukoharjo

Berdasarkan data tersebut, dari tahun 2021 hingga 2023 terjadi penurunan terhadap luas lahan pertanian padi. Pada tahun 2021, luas lahan pertanian penghasil padi tercatat 49.935 hektar, kemudian pada tahun 2022 mengalami penurunan menjadi 47.901 hektar. Meskipun pada tahun 2023 luas lahan

<sup>7</sup> Ajeng Pramesty et al., "Dampak Alih Fungsi Lsd Terhadap Pangan Pedesaan Di Kabupaten," Journal Incio Legis 4, no. 2 (2023): 167–81.

pertanian mengalami peningkatan menjadi 49.625 hektar, namun apabila dibandingkan dengan luas tahun 2021 tentu masih lebih rendah. Luas lahan yang sempat menurun pada tahun 2022, mengakibatkan hasil produksi padi juga mengalami penurunan yang cukup signifikan dari 328.279 ton (2021) menjadi 308.529,08 ton (2022). Namun, pada tahun 2023, terhadap produksi pada ada peningkatan menjadi 348.736,08 ton, meskipun luas lahan pertanian belum kembali sepenuhnya seperti kondisi tahun 2021. Bahkan hingga tahun terakhir pada 2024 juga masih terjadi penurunan baik lahan pertanian maupun hasil pertanian padi.

Fenomena ini menunjukkan adanya sebuah dinamika dalam alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sukoharjo, yang dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Jika hal ini terus berlanjut, maka dapat berdampak negatif pada produksi pangan daerah, yang pada akhirnya juga akan mempengaruhi ketahanan pangan. Sebagai bukti nyata dari meningkatnya konversi lahan pertanian di wilayah ini, berdasarkan data ATR/BPN Kabupaten Sukoharjo, pada tiga tahun belakangan ini, terdapat beberapa perusahaan yang telah mengajukan permohonan terkait alih fungsi lahan pertanian. Diantaranya yang telah memperoleh persetujuan atas permohonan alih fungsi lahan sepanjang Tahun 2024-2025 di Kabupaten Sukoharjo:

1. PT. Menara Sentosa
2. PT. Hunian Utama Timuna
3. PT. Berkah Syamila Graha
4. PT. Berkah Arti Graha
5. PT. Timo Pratama Raya
6. PT Dewa Nusa Utama
7. PT. Indarla Sukses Abadi
8. PT. Arjuna Pandu Dewanata
9. PT. Daksa Abi Nusa
10. PT. Yoga Karya Perdana.

Sumber: Kantor Pertanahan (Atr/Bpn) Kab. Sukoharjo

Sejumlah perusahaan pengembang di Kabupaten Sukoharjo telah mendapatkan Surat Keputusan (SK) persetujuan dari ATR/BPN atas permohonan alih fungsi lahan

pertanian menjadi kawasan permukiman. Hal ini mengindikasikan bahwa akan terjadi konversi penggunaan lahan sawah produktif menjadi area non-pertanian, khususnya perumahan. Di sisi lain, terdapat pula permohonan yang ditolak karena tidak sesuai dengan ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Perda Kab. Sukoharjo No. 1 Tahun 2018, seperti permohonan dari PT. Duta Tera Properti.

Fenomena ini perlu mendapatkan perhatian lebih lanjut, mengingat Kabupaten Sukoharjo merupakan salah satu wilayah pertanian yang memiliki kontribusi penting terhadap ketersediaan beras di tingkat daerah. Terus berkurangnya lahan pertanian sebagai akibat dari meningkatnya permohonan alih fungsi oleh pihak pengembang menunjukkan bahwa terdapat tantangan besar dalam pengendalian konversi lahan yang seharusnya produktif untuk pertanian. Dalam konteks ini, lemahnya pengawasan dan ketidaksesuaian penerapan kebijakan tata ruang seringkali menjadi celah yang mempercepat konversi lahan, meskipun instrumen hukum dan regulatif telah tersedia. Maka, penguatan koordinasi dan keselarasan antarinstansi dalam implementasi kebijakan agraria menjadi kunci penting untuk menjamin perlindungan lahan pertanian secara berkelanjutan.<sup>8</sup>

Dengan mempertimbangkan posisi strategis Kabupaten Sukoharjo dalam menjaga ketahanan pangan daerah, maka penting untuk mengetahui sejauh mana ATR/BPN Kabupaten Sukoharjo melaksanakan peran dan tanggung jawabnya dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian. Penelitian ini menjadi sangat relevan, karena dapat memberikan gambaran empiris mengenai kebijakan serta praktik pengendalian yang dijalankan, sekaligus mengidentifikasi kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya. Penelitian ini tidak hanya mengangkat persoalan aktual yang berdampak langsung pada ketahanan pangan daerah, tetapi hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi akademik sekaligus masukan kebijakan bagi pemerintah daerah maupun pusat dalam merumuskan strategi

<sup>8</sup> Suhadi Suhadi et al., "The Development of Agricultural Land Conversion: Legal Culture and Comparative Law in Indonesia and Nigeria," *Lex Scientia Law Review* 8, no. 2 (December 2024): 1029–66, <https://doi.org/10.15294/lslr.v8i2.13999>.

ketahanan pangan yang berbasis pada tata kelola pertanahan yang berkelanjutan.

## Method

Metode dalam penelitian yang digunakan pada kajian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan hukum yuridis empiris.<sup>9</sup> Pendekatan ini dipilih untuk menggambarkan secara mendalam interaksi antara norma hukum dan implementasinya dalam praktik pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi langsung di lapangan serta wawancara terhadap narasumber utama, yakni Bapak Musthofa, S.P.,M.H selaku KKS Pengendalian Pertanahan Kantor pertanahan (Atr/Bpn), Kab. Sukoharjo, yang memiliki pengetahuan mendalam mengenai kebijakan pertanahan di daerah penelitian ini. Penentuan informan menggunakan teknik purposive sampling, yaitu memilih individu yang dianggap memiliki pemahaman spesifik dan relevan terhadap fokus penelitian. Sedangkan sumber data primer berasal dari hasil wawancara dan pengamatan lapangan, sedangkan data sekunder diperoleh dari studi literatur, termasuk jurnal ilmiah, regulasi hukum, serta hasil penelitian terdahulu yang mendukung analisis topik ini.

## Result & Discussion

### A. Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Sukoharjo

Alih fungsi lahan pertanian menjadi salah satu isu strategis yang mengancam keberlanjutan sektor pangan di berbagai daerah, termasuk Kabupaten Sukoharjo. Perubahan peruntukan lahan dari pertanian ke non-pertanian sering kali tidak diimbangi dengan pengendalian yang memadai, sehingga menimbulkan risiko penurunan kapasitas produksi pangan lokal. Konversi lahan pertanian banyak terjadi akibat lemahnya penegakan aturan serta tingginya tekanan pembangunan dan permukiman

---

<sup>9</sup> Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: Rosda, 2019).

di wilayah pinggiran kota.<sup>10</sup> Hal ini berdampak pada menurunnya ketersediaan lahan produktif yang berperan penting dalam menjaga ketahanan pangan jangka panjang. Oleh karena itu, kajian terhadap faktor-faktor penyebab alih fungsi lahan menjadi penting untuk dilakukan guna merumuskan strategi perlindungan lahan pertanian yang lebih efektif dan adaptif terhadap perubahan wilayah terutama di Kabupaten Sukoharjo. Hal ini sejalan dengan Teori penggunaan lahan menekankan bahwa dalam penggunaan suatu lahan dapat dipengaruhi oleh dinamika sosial, ekonomi, maupun regulasi yang mengaturnya. Menurut John R. Logan dan Harvey L. Molotch dalam konsep "Urban Political Economy," menyatakan bahwa dalam penggunaan lahan, tidak hanya berdasar pada fungsi fisiknya, namun juga dapat dipengaruhi adanya kepentingan kapitalisme perkotaan, termasuk investasi dan spekulasi tanah.<sup>11</sup> Faktor-faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan di kabupaten Sukoharjo diantaranya:

### 1. Faktor Ekonomi

Peningkatan nilai ekonomi tanah di Kabupaten Sukoharjo menjadi faktor dominan yang menyebabkan konversi lahan pertanian. Dalam konteks ini, tanah pertanian dinilai kurang produktif secara finansial dibandingkan apabila dijadikan permukiman atau kawasan komersial. Narasumber menyampaikan bahwa perusahaan (PT) dan individu kerap mengajukan alih fungsi karena didorong oleh kebutuhan ekonomi, usaha, dan investasi properti.

Hal ini ditegaskan oleh Bapak Musthofa, S.P.,M.H selaku KKS Pengendalian Pertanahan yang menyatakan:

<sup>10</sup> Aswad Lalu, Sumiyati Beddu, and Marwan Djafar, "Efektivitas Pelaksanaan Perlindungan Hukum Penggunaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan," *SEIKAT* 3, no. 6 (2024): 523–37, <https://doi.org/https://doi.org/10.55681/seikat.v3i6.1605>.

<sup>11</sup> Janna Tenzing and Declan Conway, "Climate Discourses as Barriers to Rights-Based Adaptive Social Protection: How Historical Politics Shape Ethiopia's Climate-Smart Safety Net," *Global Environmental Change* 76 (September 1, 2022): 1–12, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102583>.

*"Biasanya pengalihfungsian itu dilakukan oleh pemohon atau PT, karena harga tanah naik, petani mau menjual, ya akhirnya terjadi alih fungsi."*

Kecenderungan ini dapat dijelaskan melalui perspektif ekonomi pertanahan, di mana tanah dilihat sebagai aset bernilai tinggi yang dapat dikonversi sesuai tekanan pasar. Lahan pertanian yang semula difungsikan untuk produksi pangan lambat laun dikapitalisasi menjadi komoditas investasi, terutama dalam bentuk perumahan atau lahan komersial. Studi oleh Bilqis Sayyidatul, dkk menunjukkan bahwa petani cenderung melepas lahan mereka ketika nilai jual tanah meningkat secara signifikan dan tidak sebanding dengan pendapatan hasil pertanian yang cenderung stagnan atau bahkan menurun.<sup>12</sup>

Lebih lanjut, lahan-lahan yang terletak di dekat akses jalan, kawasan strategis, atau sekitar permukiman padat menjadi incaran utama pengembang karena dianggap lebih prospektif. Tekanan pasar ini semakin kuat seiring dengan tren pertumbuhan ekonomi daerah dan perluasan permukiman. Akibatnya, pertanian tidak lagi dipandang sebagai sektor yang menjanjikan secara ekonomi, terutama di kalangan generasi muda. Hal inilah yang mempercepat perubahan fungsi lahan, bahkan tanpa menunggu perubahan status secara legal terlebih dahulu.

## 2. Faktor Sosial

Alih fungsi lahan di kabupaten Sukoharjo ini masih sering terjadi salah satu faktor pendorong nya adalah faktor sosial. Faktor sosial ini di dasari dari pertumbuhan penduduk dan proses urbanisasi di Sukoharjo yang berpengaruh terhadap alih fungsi lahan pertanian. Pertambahan jumlah penduduk yang terus meningkat menuntut ketersediaan lahan baru untuk permukiman, fasilitas umum, serta infrastruktur pendukung. Akibatnya, lahan pertanian yang berada di wilayah strategis kian

---

<sup>12</sup> Bilqis Sayyidatul Rosyidah and Arief Sudrajat, "Fenomena Perubahan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pada Masyarakat Desa Padusan Kecamatan Pacet Kabupaten Mojokerto," *Paradikma* 13, no. 3 (2024): 111–20.

terdesak dan beralih fungsi.

Hal ini juga dipertegas langsung oleh Bapak Musthofa, S.P.,M.H yang menyatakan:

*"Luas lahan di kabupaten ini kan tetap ya, justru berkurang tiap tahun nya, tapi jumlah penduduk bertambah. Sedangkan kebutuhan hunian naik, apalagi untuk generasi muda yang sekarang tidak tertarik bertani, menyebabkan faktor sosial ini mempengaruhi tentunya."*

Pernyataan tersebut mencerminkan kondisi nyata di lapangan, bahwa perubahan struktur sosial turut berpengaruh pada penggunaan ruang. Urbanisasi yang semakin meluas membuat daerah-daerah pinggiran yang dulunya merupakan kawasan pertanian berubah menjadi kawasan permukiman dan perdagangan. Selain itu, semakin sedikitnya generasi muda yang berminat menjadi petani menyebabkan regenerasi dalam sektor pertanian melemah, sehingga ketika lahan diwariskan, pemanfaatannya cenderung beralih menjadi aset non-pertanian.

Fenomena ini sejalan dengan temuan Adam Abraham yang menyatakan bahwa urbanisasi dan pertumbuhan populasi di wilayah penyangga kota menyebabkan perubahan fungsi lahan secara bertahap, terlebih ketika lahan berada dalam zona yang rawan tekanan ekonomi dan pembangunan.<sup>13</sup>

### 3. Faktor Regulasi dan Prosedur Perizinan

Selain faktor ekonomi dan sosial, aspek regulasi dan perizinan juga menjadi salah satu penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sukoharjo. Secara normatif, telah tersedia berbagai regulasi yang mengatur perlindungan lahan pertanian, seperti UU No. 41 Tahun 2009 tentang PLP2B). Serta Perpres No. 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Namun, implementasi aturan ini di lapangan masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satunya adalah praktik diskresi, yakni kebijakan pengecualian yang dapat diberikan oleh pemerintah daerah melalui forum koordinasi lintas instansi. Meskipun bertujuan untuk merespons

<sup>13</sup> Adam Abraham Wiwaha, "Dampak Perubahan Penggunaan Lahan Bagi Perkotaan Di Kapanewon Kasihan" 22, no. 4 (2022): 4344–55.

kondisi tertentu, diskresi ini seringkali membuka peluang terjadinya alih fungsi di lahan-lahan yang sebenarnya masuk dalam kategori perlindungan. Selain itu, proses perizinan juga kerap berjalan tanpa verifikasi yang ketat sejak awal, seperti ketika pemohon mengajukan alih fungsi setelah lahan terlanjur dibeli, tanpa mengetahui status lahannya. Hal ini menandakan bahwa kekuatan regulasi tidak hanya terletak pada aturan tertulis, tetapi juga pada konsistensi implementasi dan kontrol administratif di lapangan.

Hal ini dijelaskan langsung oleh Bapak Musthofa, S.P.,M.H yang menyatakan:

"Biasanya kendala justru muncul saat tanah sudah dibeli duluan, baru dicek zonasinya. Kalau ternyata masuk LP2B, ya otomatis tidak bisa, kecuali dapat diskresi dari Pemda melalui forum penataan ruang."

Dalam praktik pengendalian alih fungsi lahan pertanian, munculnya diskresi oleh pemerintah daerah dalam menyetujui perubahan fungsi lahan di luar ketentuan formal menunjukkan pentingnya pemahaman terhadap kebijakan publik sebagai suatu proses yang tidak hanya normatif, tetapi juga adaptif. Menurut Joko Pramono kebijakan publik mencakup proses dinamis yang melibatkan keputusan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak, di mana implementasi di lapangan seringkali mengalami penyimpangan atau penyesuaian karena tekanan situasional.<sup>14</sup> Diskresi yang diberikan kepada pemohon meskipun lahannya termasuk dalam zona LP2B, mencerminkan ruang interpretasi kebijakan oleh pelaksana daerah. Hal ini sejalan dengan gagasan teori kebijakan publik menurut Dye dan Dunn yang dikembangkan lebih lanjut dalam studi kontemporer, bahwa kebijakan di lapangan sering kali bersifat pragmatis, bergantung pada pihak pelaksana, dan tidak sepenuhnya bersandar pada peraturan tertulis jika dihadapkan pada realitas yang kompleks.

Selain itu, proses perizinan yang terjadi kali tidak

---

<sup>14</sup> Joko Pramono, *Implementasi Dan Evaluasi Publik* (Surakarta: UNISRI Press, 2020).

didahului oleh pengecekan kelayakan lahan secara menyeluruh oleh pemohon. Dalam banyak kasus, pemilik lahan membeli tanah terlebih dahulu tanpa mengetahui bahwa lahan tersebut masuk dalam zona Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Hal ini memperumit proses pengendalian karena pemerintah daerah kemudian berada pada posisi dilematis, antara mempertahankan lahan pertanian atau memberi ruang bagi pembangunan. Fenomena ini juga tercermin dalam penelitian terdahulu dari Asram A.T.Jadda dkk, yang secara sepintas menyebutkan bahwa salah satu celah dalam perlindungan lahan pertanian terjadi pada level perizinan daerah, terutama ketika kepentingan pembangunan atau investasi lebih dominan dibandingkan perlindungan lingkungan dan pangan.<sup>15</sup> Dengan demikian, meskipun kerangka hukum yang melindungi lahan pertanian telah tersedia, efektivitasnya masih sangat ditentukan oleh ketegasan implementasi di daerah dan kemampuan pemerintah dalam menolak permohonan alih fungsi yang tidak sesuai rencana tata ruang. Perlu adanya penguatan pengawasan perizinan, serta pengurangan ruang untuk diskresi, agar perlindungan lahan pertanian benar-benar dapat berjalan secara optimal.

#### 4. Faktor Pembangunan Infrastruktur dan Kawasan Strategis

Pembangunan kawasan permukiman dan penetapan suatu wilayah sebagai kawasan strategis menjadi salah satu faktor utama yang mempercepat alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sukoharjo. Wilayah-wilayah yang sebelumnya digunakan untuk kegiatan pertanian kini semakin banyak beralih menjadi perumahan, terutama di daerah yang dianggap memiliki nilai strategis secara lokasi dan akses ke pusat aktivitas ekonomi. Permintaan pasar yang tinggi terhadap lahan untuk hunian mendorong pengembang untuk mengajukan alih fungsi, bahkan pada lahan yang masuk dalam kawasan

---

<sup>15</sup> Asram A.T Jadda, Sadriyah Mansur, and Sitti Rahma Haeruddin, "Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Izin Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Di Kabupaten Pinrang," *Madani Legal Review* 5, no. 2 (2021): 21–38.

pertanian pangan berkelanjutan.

Hal ini ditegaskan langsung oleh Bapak Musthofa, S.P.,M.H yang menyatakan:

*"Kalau sudah masuk dalam kawasan strategis nasional atau daerah, memang sering sulit dipertahankan jadi sawah ketahanan pangan, biasanya akan di upayakan dengan boleh bersyarat."*

Meski demikian, tidak semua permohonan alih fungsi di kawasan strategis secara otomatis disetujui. Narasumber menjelaskan bahwa dalam beberapa kasus, alih fungsi masih dimungkinkan secara bersyarat, yakni melalui diskresi pemerintah daerah, setelah mempertimbangkan apakah lahan tersebut masih memenuhi aspek teknis dan tidak mengganggu dominasi fungsi pertanian di sekitarnya.

Kondisi ini menunjukkan bahwa pembangunan permukiman memang menjadi kebutuhan yang tidak dapat dihindari, tetapi seharusnya diatur secara selektif. Bila kebijakan diskresi tidak diimbangi dengan pengawasan yang ketat, maka justru dapat membuka celah terjadinya alih fungsi lahan secara masif. Hal ini sejalan dengan temuan dalam penelitian Syahri dan Ratna bahwa wilayah urban fringe yang mengalami percepatan pembangunan perumahan cenderung memiliki tingkat konversi lahan yang tinggi, terlebih jika status kawasan strategis digunakan sebagai dasar kelonggaran izin.<sup>16</sup>

## 5. Faktor Kurangnya Pemeriksaan Sebelum Membeli Lahan Pertanian

Selain faktor-faktor utama seperti ekonomi, sosial, dan kebijakan, terdapat satu kondisi administratif yang turut memperbesar peluang terjadinya alih fungsi lahan pertanian, yaitu kurangnya pemeriksaan status fungsi lahan oleh pemohon sebelum melakukan transaksi jual beli tanah. Meskipun tidak secara langsung menjadi penyebab niat konversi, faktor ini

---

<sup>16</sup> Syahri Ramadhan and Ratna Patmawati Wisnu Murti, "Dinamika Alih Fungsi Lahan Sawah Dan Upaya Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Wilayah Metropolitan Sarbagita," *Tunas Agraria* 7, no. 3 (September 2024): 303–25, <https://doi.org/10.31292/jta.v7i3.357>.

memperparah proses alih fungsi karena banyak kasus di mana lahan sudah telanjur dibeli, baru diketahui berada di zona LP2B atau kawasan yang tidak dapat dialihfungsikan.

Hal ini di jelaskan oleh Bapak Musthofa, S.P.,M.H yang menyatakan:

*"Banyak yang beli tanah dulu, baru mengajukan alih fungsi. Begitu dicek, ternyata LP2B. Nah ini yang bikin kasus jadi sulit. Sudah beli duluan, ternyata tidak bisa dipakai karena statusnya. Akhirnya banyak yang ajukan permohonan diskresi."*

Pernyataan ini menunjukkan bahwa lemahnya kewajiban pemeriksaan awal terhadap status lahan (baik oleh pemohon maupun notaris/PPAT) membuka celah administrasi yang berujung pada dilema hukum dan sosial. Ketika pembeli telah mengeluarkan dana cukup besar, dan baru mengetahui lahannya tidak bisa digunakan sesuai rencana, maka mereka cenderung menempuh jalur diskresi atau bahkan melanjutkan pembangunan tanpa izin resmi. Hal ini secara tidak langsung menciptakan tekanan terhadap sistem perlindungan lahan pertanian.

Dalam penelitian Benny Kenjiroh disebutkan bahwa lemahnya integrasi antara sistem pertanahan dan data tata ruang menyebabkan pemilik tanah atau pengembang tidak memiliki akses atau kesadaran untuk mengecek terlebih dahulu apakah lahan yang akan dibeli berada dalam zona terlarang atau tidak.<sup>17</sup> Akibatnya, proses perizinan menjadi kompleks dan membuka celah pelanggaran kebijakan ruang. Dengan demikian, meskipun bukan faktor penyebab langsung, kurangnya pemeriksaan status lahan sebelum transaksi dapat dikategorikan sebagai faktor teknis administratif yang memperbesar risiko konversi lahan. Perlu ada regulasi tambahan yang mewajibkan verifikasi fungsi lahan sebelum transaksi, serta integrasi antara lembaga pertanahan dan tata

---

<sup>17</sup> Benny Kenjiroh Munthe, "Analisis Hukum Tata Ruang Di Indonesia: Tantangan Dan Implementasi Dalam Berkelanjutan," *Media Hukum Indonesia* 2, no. 5 (2025): 50–57, <https://doi.org/10.5281/zenodo.14679595>.

ruang agar celah ini tidak terus berulang.

Berdasarkan dengan teori yang telah di sebutkan di awal. Teori penggunaan lahan yang dikemukakan oleh John R. Logan dan Harvey L. Molotch dalam konsep "*Urban Political Economy*" menjelaskan bahwa pemanfaatan ruang tidak hanya ditentukan oleh aspek fisik lahan, tetapi juga oleh dinamika sosial, tekanan ekonomi, serta kepentingan kapital yang berkembang dalam konteks urban.<sup>18</sup> Dalam teori ini, lahan dipandang sebagai sumber daya yang diperebutkan, bukan hanya karena nilainya dalam produksi, tetapi karena potensinya untuk dimanfaatkan sebagai instrumen investasi dan akumulasi keuntungan, terutama dalam ruang-ruang yang sedang berkembang.

Kondisi ini tercermin di Kabupaten Sukoharjo, di mana alih fungsi lahan pertanian menjadi permukiman dan kawasan komersial bukan semata hasil dari kebutuhan ruang, melainkan juga dorongan nilai ekonomis tanah yang terus meningkat. Permintaan tinggi terhadap properti, tekanan urbanisasi, serta ketidaktegasan dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan menyebabkan tanah pertanian kehilangan fungsi awalnya. Kapitalisasi ruang mendorong petani maupun pemilik lahan untuk menjual asetnya, terutama ketika sektor pertanian dianggap tidak lagi memberi hasil yang setara dengan nilai jual tanah. Proses ini semakin kompleks dengan adanya praktik diskresi dan lemahnya pengawasan regulasi, yang membuat konversi lahan dapat terjadi meskipun secara tata ruang tidak diizinkan. Teori ini menggarisbawahi bahwa alih fungsi lahan bukanlah kejadian tunggal yang berdiri sendiri, tetapi bagian dari pola struktural yang melibatkan berbagai aktor dan kepentingan yang saling bersinggungan dalam sistem perkotaan modern.

## B. Peran Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo (ATR/BPN) Dalam

<sup>18</sup> Tenzing and Conway, "Climate Discourses as Barriers to Rights-Based Adaptive Social Protection: How Historical Politics Shape Ethiopia's Climate-Smart Safety Net."

## Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian

Guna mengupayakan dan mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Indonesia, diperlukan keberadaan lembaga yang memiliki otoritas dalam pengelolaan dan pelayanan di bidang pertanahan secara menyeluruh. Keberadaan lembaga tersebut tidak hanya penting untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, tetapi juga untuk menjamin keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan instansi yang memiliki tanggung jawab dalam menyelenggarakan administrasi pertanahan, salah satunya alih fungsi lahan,<sup>19</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan ATR/BPN Kabupaten Sukoharjo, diketahui bahwa pada tahun 2024 terdapat 343 permohonan alih fungsi lahan yang disetujui, dan hingga pertengahan tahun 2025 telah terdapat sekitar 20 permohonan yang sedang dalam proses. Mayoritas pemohon berasal dari individu, sedangkan permohonan dari pihak perusahaan (PT) juga cukup besar jumlahnya, yaitu sekitar 20 hingga 30 permohonan setiap tahun, umumnya untuk kepentingan pembangunan perumahan. Banyaknya permohonan ini menunjukkan adanya tekanan nyata terhadap lahan pertanian, yang apabila tidak dikendalikan, berpotensi mengganggu keberlanjutan pangan di wilayah tersebut.

Gambar berikut memperlihatkan salah satu lokasi pembangunan perumahan di atas lahan bekas sawah yang telah dialihfungsikan di Kabupaten Sukoharjo. Kawasan ini menjadi contoh konkret bagaimana lahan pertanian yang semula produktif kini telah berubah fungsi menjadi area permukiman tetap.

---

<sup>19</sup> Cicilia Mirnasari Putri, "Fungsi Badan Pertanahan Nasional (Bpn) Dalam Mencegah Alih Lahan Pertanian Demi Mewujudkan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Madiun" (Universitas Sebelas Maret, 2023).



**Gambar 1.** Kawasan perumahan hasil alih fungsi lahan di Kabupaten Sukoharjo

Kondisi tersebut menjadi perhatian dalam konteks ketahanan pangan, sebagaimana dijelaskan oleh Food and Agriculture Organization (FAO). FAO menyatakan bahwa ketahanan pangan terjadi bila seluruh penduduk, setiap waktu, memiliki akses terhadap pangan yang cukup, bergizi, dan sesuai dengan kebutuhan gizi untuk kualitas hidup yang sehat dan dapat produktif.<sup>20</sup> Ketahanan pangan pada dasarnya harus dibangun atas empat pilar utama, yaitu: ketersediaan pangan (availability), akses terhadap pangan (acces), pemanfaatan pangan secara optimal (utilization), dan stabilitas pasokan dari waktu ke waktu (stability). Ketika lahan pertanian berkurang akibat konversi masif, maka pilar ketersediaan dan stabilitas dapat terganggu, dan pada akhirnya berdampak pada ketahanan pangan secara luas.

Sebagai instansi teknis, ATR/BPN memiliki peran penting sejak awal proses pengendalian alih fungsi, yaitu memastikan bahwa permohonan yang masuk memenuhi ketentuan tata ruang dan tidak melanggar zonasi pertanian berkelanjutan.<sup>21</sup> Dalam melaksanakan peran ini, Kantor Pertanahan Kabupaten

---

<sup>20</sup> Andri Irawan, *Pengantar Agribisnis & Ketahanan Pangan* (Bandung: Widina Media Utama, 2024).

<sup>21</sup> Yusriah Arief, "Analisis Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Sidenreng Rappang" (Universitas Hasanuddin, 2022).

Sukoharjo berpedoman dengan berbagai regulasi yang ada, salah satunya Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2024 tentang tata cara pelaksanaan dalam verifikasi data lahan persawahan terhadap data pertanahan berserta tata ruang, kemudian penetapan peta LSD hingga memberikan rekomendasi terhadap perubahan penggunaan tanah dalam lahan LSD (Lahan Sawah yang Dilindungi).<sup>22</sup>

Gambar berikut memperlihatkan peran aktif ATR/BPN Kabupaten Sukoharjo dalam melaksanakan peran terhadap alih fungsi lahan pertanian/persawahan.



Gambar 2. Peran Petugas ATR/BPN Kab. Sukoharjo dalam alih fungsi lahan.

Dalam wawancara, narasumber menyampaikan bahwa peran mereka tidak hanya administratif, tetapi juga sebagai bagian dari program nasional ketahanan pangan.

Bapak Musthofa, S.P.,M.H menyatakan:

*"Peran kami sebenarnya lebih ke arah menekan terjadinya alih fungsi, karena ini bagian dari prioritas nasional terkait ketahanan pangan. Jadi, tugas kami menjaga agar tidak semua permohonan bisa disetujui."*

<sup>22</sup> Aini. Atika Rahmadatil et al., "Implikasi Pengembangan Perumahan Subsidi Terhadap Program Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Di Kecamatan Sintuk Toboh" 7, no. 2 (2024): 880–92, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i2.2390>.

Kemudian terhadap permohonan alih fungsi lahan, prosedur awalnya dimulai ketika pemohon mengajukan permohonan melalui sistem OSS (Online Single Submission), dan dokumen KKPR serta peta lokasi masuk ke BPN untuk diverifikasi.<sup>23</sup> Disinilah BPN melakukan proses Pertimbangan Teknis Pertanahanan (PTP) untuk mengecek status zonasi. Jika lahan termasuk dalam LP2B atau LSD (Lahan Sawah Dilindungi), maka permohonan akan ditolak sejak tahap teknis. Namun, apabila masih ada celah atau masuk wilayah yang "boleh bersyarat", maka akan dilakukan pengkajian lebih lanjut, atau diarahkan untuk dibahas melalui forum koordinasi. Namun demikian, pihak BPN mengakui bahwa dalam praktiknya masih terdapat beberapa ketidakcermatan teknis di internal, khususnya antar seksi yang menangani proses pertimbangan dan pengendalian.

Bapak Musthofa, S.P.,M.H menyatakan:

*"Kadang memang dari seksi-seksi di internal kami sendiri kurang cermat, itu yang berusaha kami perbaiki,"* ujar narasumber.

Pernyataan ini menunjukkan bahwa meskipun SOP telah tersedia, masih diperlukan peningkatan koordinasi dan ketelitian antarbagian di lingkungan kantor pertanahan agar tidak terjadi kekeliruan dalam penanganan permohonan yang menyangkut lahan strategis. Dalam praktiknya, BPN sering menjumpai kasus di mana pemohon telah membeli tanah terlebih dahulu sebelum mengetahui status zonasinya. Dalam hal ini, permohonan akan dibahas dalam Forum Penataan Ruang Kabupaten, yang terdiri dari BPN, Dinas Tata Ruang, Dinas Pertanian, dan Pemda.

Bila forum menyetujui berdasarkan pertimbangan teknis dan kepentingan wilayah, maka permohonan bisa dilanjutkan. Setelah mendapatkan persetujuan, ATR/BPN akan menerbitkan Surat Keputusan (SK) alih fungsi, dengan klausul batas waktu pemanfaatan. Sebagaimana disebutkan dalam SK Persetujuan yang didapatkan oleh Pemohon, dalam klausul 8, terdapat

<sup>23</sup> Syafala Julien Mahmudatul Bariah, Dlyan Isnaeni, and Isdiyana Kusuma Ayu, "Mekanisme Perizinan Terhadap Terjadinya Alih Fungsi Lahan (Studi Di Dinas Perizinan Kabupaten Sidoarjo)," DINAMIKA 30, no. 1 (November 1, 2018): 9123–38, <https://doi.org/10.17969/jimfp.v3i4.9258>.

penegasan bahwa lahan yang telah disetujui untuk dialihfungsikan harus digunakan sesuai peruntukannya dalam waktu 3 tahun, jika tidak, maka izin dapat dicabut kembali.

Walau demikian, BPN juga menjelaskan bahwa pengawasan pasca-izin bukan sepenuhnya berada dalam tanggung jawab mereka. Pengawasan lapangan, termasuk pemanfaatan fisik lahan, menjadi kewenangan instansi teknis lain. Tantangan yang mereka hadapi antara lain keterbatasan sumber daya manusia, koordinasi antarseksi, serta rendahnya pemahaman masyarakat tentang pentingnya pengecekan status lahan sebelum transaksi.

Dengan demikian, peran ATR/BPN dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Sukoharjo mencakup tugas teknis, administratif, serta keterlibatan dalam forum lintas sektor. Namun efektivitasnya sangat bergantung pada keterpaduan kebijakan tata ruang, sinergi antarinstansi, dan penguatan edukasi publik agar tidak terjadi konversi lahan secara sembrono yang dapat merugikan sistem ketahanan pangan daerah. Dalam menjawab rumusan masalah ini, teori kebijakan publik yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye digunakan sebagai dasar analisis untuk memahami bagaimana Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo (ATR/BPN) berperan dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian.

Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang diputuskan dan dilakukan atau justru tidak dilakukan oleh pemerintah dalam merespons suatu persoalan.<sup>24</sup> Pengertian ini menunjukkan bahwa kebijakan tidak hanya berbentuk regulasi formal, melainkan juga mencakup tindakan praktis, keputusan strategis, serta sikap pemerintah dalam menyikapi berbagai tekanan sosial dan ekonomi yang berkembang di masyarakat. Konsep ini sangat sesuai dengan konteks pengelolaan lahan di Sukoharjo, di mana ATR/BPN tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana administratif, tetapi juga berperan dalam proses pengambilan keputusan publik terkait konversi lahan. Proses verifikasi zonasi, pelaksanaan pertimbangan teknis pertanahan (PTP), serta keterlibatan

---

<sup>24</sup> Hermanu Iriawan, *Teori Kebijakan Publik* (Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024).

dalam forum lintas instansi untuk membahas permohonan alih fungsi merupakan bentuk konkret dari implementasi kebijakan publik dalam praktik. Dalam hal ini, keputusan untuk menerima atau menolak suatu permohonan menunjukkan adanya proses seleksi kebijakan berdasarkan evaluasi teknis dan kebutuhan pembangunan daerah.

Situasi di lapangan juga memperlihatkan bahwa kebijakan publik tidak selalu bersifat kaku. ATR/BPN, bersama dengan instansi terkait, harus menyeimbangkan antara menjaga lahan pertanian yang strategis untuk ketahanan pangan dan merespons kebutuhan pembangunan kawasan permukiman. Ketika forum penataan ruang memutuskan untuk menyetujui permohonan secara bersyarat, hal itu mencerminkan bentuk kebijakan publik yang adaptif terhadap realitas sosial dan tekanan wilayah. Dengan demikian, teori dari Dye memberikan pemahaman bahwa peran ATR/BPN berada dalam ruang kebijakan yang tidak hanya normatif, tetapi juga strategis dan kontekstual, di mana pelaksana kebijakan harus mampu bertindak berdasarkan situasi faktual yang dihadapi.

## Conclusion

Berdasarkan hasil kajian terhadap faktor-faktor yang memengaruhi terjadinya alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sukoharjo, dapat disimpulkan bahwa proses konversi lahan terjadi akibat adanya interaksi dari berbagai aspek, antara lain tekanan ekonomi berupa kenaikan nilai jual tanah, dorongan sosial seperti pertumbuhan penduduk dan urbanisasi, lemahnya penegakan regulasi, serta minimnya pemeriksaan status lahan sebelum transaksi jual beli. Teori penggunaan lahan dari Logan dan Molotch menguatkan temuan ini dengan menyatakan bahwa pemanfaatan ruang tidak hanya dipengaruhi oleh karakteristik fisik lahan, tetapi juga oleh kekuatan kapitalisme perkotaan, investasi, dan spekulasi tanah. Oleh karena itu, untuk meminimalkan laju konversi yang tidak terkontrol, dibutuhkan strategi perlindungan lahan pertanian yang tidak hanya berbasis aturan hukum, tetapi juga berbasis pada penguatan kesadaran masyarakat, khususnya petani dan generasi muda, mengenai pentingnya mempertahankan fungsi

lahan produktif demi keberlanjutan pangan daerah.

Sementara itu, analisis terhadap peran Kantor Pertanahan Kabupaten Sukoharjo (ATR/BPN) menunjukkan bahwa lembaga ini memiliki tanggung jawab strategis dalam proses pengendalian alih fungsi lahan melalui verifikasi teknis, pengawasan zonasi, serta keterlibatan dalam forum koordinasi antarinstansi. Namun, pelaksanaan fungsi ini masih menghadapi sejumlah tantangan, seperti kurangnya ketelitian teknis internal, keterbatasan koordinasi lintas sektor, dan lemahnya pengawasan pasca-izin. Mengacu pada teori kebijakan publik dari Thomas R. Dye, pelaksanaan kebijakan tidak hanya tercermin pada regulasi tertulis, tetapi juga dalam keputusan yang diambil oleh instansi terkait saat merespons tekanan di lapangan. Agar efektivitas pengendalian dapat ditingkatkan, disarankan agar ATR/BPN memperkuat integrasi antarbagian internalnya, meningkatkan edukasi kepada masyarakat terkait status zonasi lahan, serta mendorong sinergi yang lebih solid dengan lembaga lain dalam pengawasan pasca-penerbitan izin guna menjamin fungsi lahan pertanian tetap terjaga.

## References

- Aini. Atika Rahmadatil, Muhammad Hasbi, Misnar Syam, and Ali Arben. "Implikasi Pengembangan Perumahan Subsidi Terhadap Program Lahan Sawah Dilindungi (LSD) Di Kecamatan Sintuk Toboh" 7, no. 2 (2024): 880–92. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i2.2390>.
- Albintani, Muchid, Agus Susanto, Ben Hansel, Ben Hansel Notatema Zebua, Asiah Wasillah, and Zulfa Harirah. "Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Dalam Membangun Ketahanan Pangan Di Kecamatan Auh." *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat Nusantara (JPkMN)* 6, no. 1 (2024): 2209–14. <https://doi.org/10.55338/jpkmn.v6i1.4706>.
- Arief, Yusriah. "Analisis Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Sidenreng Rappang." Universitas Hasanuddin, 2022.

Badan Pusat Statistik Indonesia. *Statistik Indonesia Statistical Yearbook of Indonesia 2025*. Edited by Direktorat Diseminasi Statistik. Badan Pusat Statistik Indonesia, 2025.

Bai, Yan, Valentina Conti, Carlo Cafiero, Alissa Ebel, Marko Olavi Rissanen, William A Masters, and Jose Rosero Moncayo. *Methods for Monitoring the Cost of a Healthy Diet Based on Price Data from the International Comparison Program*. FAO Statistics Working Paper Series, 2024. <https://doi.org/10.4060/cd3037en>.

Bariah, Syafala Julien Mahmudatul, Dlyan Isnaeni, and Isdiyana Kusuma Ayu. "Mekanisme Perizinan Terhadap Terjadinya Alih Fungsi Lahan (Studi Di Dinas Perizinan Kabupaten Sidoarjo)." *DINAMIKA* 30, no. 1 (November 1, 2018): 9123-38. <https://doi.org/10.17969/jimfp.v3i4.9258>.

Irawan, Andri. *Pengantar Agribisnis & Ketahanan Pangan*. Bandung: Widina Media Utama, 2024.

Iriawan, Hermanu. *Teori Kebijakan Publik*. Malang: PT. Literasi Nusantara Abadi Grup, 2024.

Jadda, Asram A.T, Sadriyah Mansur, and Sitti Rahma Haeruddin. "Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Izin Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Di Kabupaten Pinrang." *Madani Legal Review* 5, no. 2 (2021): 21-38.

Jaya, B., E. Rustiadi, A. Fauzi, and A. E. Pravitasari. "Land Conversion and Availability of Agricultural Land in 2035 in Puncak Area Bogor Regency." In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Vol. 694. IOP Publishing Ltd, 2021. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/694/1/012052>.

Lalu, Aswad, Sumiyati Beddu, and Marwan Djafar. "Efektivitas Pelaksanaan Perlindungan Hukum Penggunaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan." *SEIKAT* 3, no. 6 (2024): 523-37. <https://doi.org/https://doi.org/10.55681/seikat.v3i6.1605>.

Moleong, Lexy J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosda, 2019.

Munthe, Benny Kenjiroh. "Analisis Hukum Tata Ruang Di Indonesia: Tantangan Dan Implementasi Dalam Berkelanjutan." *Media Hukum Indonesia* 2, no. 5 (2025): 50–57. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14679595>.

Prabowo, Rossi, Aziz Nur Bambang, and Sudarno. "Pertumbuhan Penduduk Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian." *MEDIAGRO* 16, no. 2 (2020).

Pramesty, Ajeng, I Wayan Yasa, Fendi Setyawan, Yusuf Adiwibowo, and Ferdiansyah Putra Manggala. "DAMPAK ALIH FUNGSI LSD TERHADAP PANGAN PEDESAAN DI KABUPATEN." *Journal Incio Legis* 4, no. 2 (2023): 167–81.

Pramono, Joko. *Implementasi Dan Evaluasi Publik*. Surakarta: UNISRI Press, 2020.

Prayitno, Gunawan, Dian Dinanti, Izzatul Ihsansi Hidayana, and Achmad Tjachja Nugraha. "Place Attachment and Agricultural Land Conversion for Sustainable Agriculture in Indonesia." *Heliyon* 7, no. 7 (July 1, 2021): 1. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e07546>.

Putri, Cicilia Mirnasari. "FUNGSI BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) DALAM MENCEGAH ALIH LAHAN PERTANIAN DEMI MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN MADIUN." Universitas Sebelas Maret, 2023.

Ramadhan, Syahri, and Ratna Patmawati Wisnu Murti. "Dinamika Alih Fungsi Lahan Sawah Dan Upaya Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Wilayah Metropolitan Sarbagita." *Tunas Agraria* 7, no. 3 (September 2024): 303–25. <https://doi.org/10.31292/jta.v7i3.357>.

Rosyidah, Bilqis Sayyidatul, and Arief Sudrajat. "Fenomena Perubahan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pada Masyarakat Desa Padusan Kecamatan Pacet Kabupaten Mojokerto." *Paradikma*

13, no. 3 (2024): 111–20.

Suhadi, Suhadi, Asmarani Ramli, Tri Andari Dahlan, Uche Nnawulezi, and Mary-Ann Onoshioke Ajayi. "The Development of Agricultural Land Conversion: Legal Culture and Comparative Law in Indonesia and Nigeria." *Lex Scientia Law Review* 8, no. 2 (December 2024): 1029–66.  
<https://doi.org/10.15294/lslr.v8i2.13999>.

Tenzing, Janna, and Declan Conway. "Climate Discourses as Barriers to Rights-Based Adaptive Social Protection: How Historical Politics Shape Ethiopia's Climate-Smart Safety Net." *Global Environmental Change* 76 (September 1, 2022): 1–12.  
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102583>.

Wiwaha, Adam Abraham. "Dampak Perubahan Penggunaan Lahan Bagi Perkotaan Di Kapanewon Kasihan" 22, no. 4 (2022): 4344–55.

\*\*\*

#### DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

Please state any conflicting interests of this publication and research. If there is no, please type: The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

#### FUNDING INFORMATION

Please provide information for funding assistance. If there is no funding assistance, please type: None

#### ACKNOWLEDGMENT

Contains acknowledgments to funding institutions, and/or individuals who have assisted in conducting research and writing manuscripts. Recognize those who helped in the research, especially funding supporter of your research. Include individuals who have assisted you in your study: Advisors,

Financial support, or may other parties have involved on the research.

#### HISTORY OF ARTICLE

Submitted : February 7, 2025

Revised : April 19, 2025

Accepted : July 1, 2025

Published : July 21, 2025

#### *Notification*

Starting from the 2024 issue, our journal has transitioned to a new platform for an enhanced reading experience. All new articles and content will now be available on this updated site. However, we would like to assure you that archived issues from 2021 to 2023 are still accessible via the previous site. You can view these editions by visiting the following link:

<https://journal.unnes.ac.id/sju/lsl/issue/archive>