

# Pelindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Pangan dari Pengalihan Fungsi untuk Non Pertanian Pangan

## *Legal Protection of Food Agricultural Land from Conversion to Non-Food Agricultural Land*

Dian Cahyaningrum

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara I Lantai 2  
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta  
email: cahyaningrum@yahoo.com

Naskah diterima: 18 Maret 2019

Naskah direvisi: 26 April 2019

Naskah diterbitkan: 1 Juni 2019

### **Abstract**

*The conversion of food agricultural land occurs in various region, including Karawang and Tabanan. Consequently, the sustainability of food supply is at stake. This paper examines the importance of legal protection on food agricultural land, the efforts to protect it, the cause of the conversion of food agricultural land, and its solution. This research is a normative and empirical legal research, by using secondary and primary data. Based on the results of the research, the food agricultural land is important to be protected in order to achieve sustainability of food supply, fulfill the people's rights to food, improve farmers' welfare, and preserve the environment. Efforts to protect are implemented preventively and repressively. Although protected, the conversion of food agricultural land continues to occur several cause are: the provisions on the protection of food agricultural land have not been followed up, there is demand on land for other purposes, and the farmer's low income. Several efforts to overcome this by formulating a regulation following up the provision on the protection of food agricultural land, the control of LP2B, and to protect and empower farmers. The central government/regional government must undertake all efforts in the protection of food agricultural land and transform the agricultural sector to be more appealing.*

**Keywords:** conversion, food agricultural land; farmers; regional spatial plans

### **Abstrak**

Alih fungsi lahan pertanian pangan terjadi di berbagai daerah, termasuk Karawang dan Tabanan. Akibatnya ketahanan pangan terancam. Tulisan ini mengkaji pentingnya pelindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan, upaya untuk melindunginya, penyebab pengalihan lahan pertanian pangan, dan solusinya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan empiris, dengan menggunakan data sekunder dan primer. Berdasarkan hasil penelitian, lahan pertanian pangan penting untuk dilindungi agar ketahanan pangan terwujud, hak rakyat atas pangan terpenuhi, meningkatkan kesejahteraan petani, dan menjaga kelestarian lingkungan hidup. Upaya untuk melindungi dilakukan secara preventif dan represif. Meskipun dilindungi, alih fungsi lahan pertanian pangan tetap terjadi. Beberapa penyebabnya: ketentuan pelindungan lahan pertanian pangan belum ditindaklanjuti, desakan kebutuhan lahan untuk kepentingan lain, dan rendahnya penghasilan petani. Beberapa upaya untuk mengatasinya: membuat regulasi teknis mengenai pelindungan lahan pertanian pangan, mengendalikan LP2B, melindungi dan memberdayakan petani. Pemerintah/pemerintah daerah harus melakukan segala upaya untuk melindungi lahan pertanian pangan dan menjadikan sektor pertanian menarik.

**Kata kunci:** alih fungsi; lahan pertanian pangan; petani; rencana tata ruang wilayah

## I. Pendahuluan

Upaya pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan terancam seiring dengan maraknya alih fungsi lahan pertanian pangan untuk non pertanian pangan. Berdasarkan data BPS, hingga tahun 2003 rata-rata alih fungsi lahan sawah sebesar 187.197,7 hektar per tahun.<sup>1</sup> Selanjutnya pada tahun 2017, data BPS menunjukkan luas sawah yang semula 7,75 juta hektar, turun pada tahun 2018 menjadi 7,1 juta hektar.<sup>2</sup> Banyaknya alih fungsi lahan pertanian pangan juga dikemukakan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang, Sofyan Djalil bahwa setiap tahun terjadi alih fungsi lahan sawah sebanyak 150.000 hingga 200.000 hektar. Alih fungsi lahan pertanian pangan tersebut digunakan untuk kepentingan industri, perumahan, dan sebagainya. Jumlah alih fungsi lahan pertanian pangan tersebut meningkat hingga 100% jika dibandingkan tahun 2011, dimana alih fungsi lahan sawah menjadi non sawah pada waktu itu hanya sekitar 100.000 hektar per tahun. Pada tahun 2017, lahan sawah bahkan turun 413.727 hektar jika dibandingkan tahun 2016. Pada tahun 2016, luas lahan sawah 5,24 juta hektar, namun pada tahun 2017 menjadi 4,82 juta hektar.<sup>3</sup>

Alih fungsi lahan pertanian pangan terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia, antara lain di Kabupaten Karawang, Jawa Barat dan Kabupaten Tabanan, Bali. Di Karawang, lahan pertanian pangan terancam seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan Karawang sebagai salah satu kawasan strategis ekonomi yang mengakibatkan

permintaan lahan meningkat dan berdampak pada terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan.<sup>4</sup> Antara 2011-2013, luas lahan sawah berkurang 511 hektar. Ini berarti rata-rata pengurangan lahan sawah per tahun 255,5 hektar.<sup>5</sup> Alih fungsi lahan pertanian pangan di Karawang terus terjadi dan pada pertengahan 2016 mencapai 150 hektar per tahun.<sup>6</sup> Selanjutnya berdasarkan data Kontak Tani Nelayan Andalan, pada tahun 2017 telah terjadi penyusutan lahan pertanian pangan di Karawang hingga 30 ribuan hektar. Pada Tahun 2016, lahan pertanian di Karawang seluas 97.000 hektar, turun menjadi 94.000 hektar pada tahun 2017.<sup>7</sup>

Sementara di Kabupaten Tabanan, Bali selama 7 tahun terakhir (2011-2017) rata-rata alih fungsi lahan pertanian mencapai 53,40 hektar per tahunnya atau setara dengan 0,25 persen per tahunnya.<sup>8</sup> Alih fungsi lahan pertanian pangan tertinggi terjadi pada tahun 2015 ke tahun 2016 yaitu dari 21.662 hektar menjadi 21.784 hektar. Seperti halnya Karawang, lahan pertanian pangan di Tabanan banyak dialihkan menjadi bangunan seperti pemukiman, perkantoran, tempat usaha, jalan, dan sebagainya.<sup>9</sup> Selain bangunan, alih

1 Ayu Candra Kusumastuti, Lala M. Kolopaking, dan Baba Barus, "Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi lahan Pertanian Pangan di Kabupaten Pandeglang", *Sodality, Jurnal Sosiologi Pedesaan*, Vol. 6 No. 2 Agustus 2018, file:///F:/jurnal%20alih%20lahan.pdf, diakses tanggal 6 Mei 2019, hal. 131.

2 "BPS Sebut Luas Lahan Pertanian Kian Menurun", [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com)., diakses tanggal 6 Mei 2019.

3 "Penyusutan Lahan Sawah Mengancam Ketahanan Pangan", <https://beritagar.id/artikel/berita/penyusutan-lahan-sawah-mengancam-ketahanan-pangan>, diakses tanggal 28 Mei 2018.

4 Ivan Chofyan, Uton Rustan, dan Asep Hariyanto, "Upaya Mempertahankan Kabupaten Karawang Sebagai Lumbung Padi Nasional", *Ethos (Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat)*, Vol. 4 No. 1, Januari 2016, file:///F:/jurnal%20karawang.pdf, diakses tanggal 6 Mei 2019, hal. 150.

5 *Ibid.*

6 Dikemukakan oleh Kepala Dinas Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Peternakan (Distanhutbunak) Karawang Kadarisman pada 13 Juni 2016 dalam Dodo Rihanto, "Setiap Tahun, 150 Ha sawah di Karawang Beralih Fungsi", 13 Juni 2016, <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2016/06/13/setiap-tahun-150-ha-sawah-di-karawang-beralih-fungsi-371689>, diakses tanggal 7 Mei 2019.

7 "Luas Lahan Pertanian Karawang Telah Susut 30 Ribuan Hektar?", <http://www.taktik.co.id/2017/09/29/luas-lahan-pertanian-karawang-telah-susut-30-ribuan-hektar>, diakses tanggal 7 Mei 2019.

8 Alih fungsi lahan pertanian pangan untuk tahun 2018 sedang dilakukan pendataan.

9 Dikemukakan oleh Kepala Bidang Sarana Prasarana Dinas Pertanian Tabanan, I Gusti Putu Wiadnyana, dalam "Alih Fungsi Lahan di Tabanan Semakin Pesat", <https://baliexpress.jawapos.com/>

fungsi lahan pertanian pangan di Tabanan juga digunakan untuk lahan pertanian non pangan seperti tegal atau kebun, ladang, dan perkebunan. Bahkan alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi lahan pertanian non pangan paling tinggi di Tabanan, yaitu rata-rata 215,80 hektar per tahunnya atau 0,54 persen per tahunnya. Pada tahun 2011, total luas lahan pertanian bukan sawah 40.048 hektar, naik cukup signifikan pada tahun 2017 menjadi 41.127 hektar.<sup>10</sup>

Alih fungsi lahan pertanian pangan mengakibatkan luas lahan pertanian pangan menyusut dan dikhawatirkan berdampak pada menurunnya produksi pangan, seperti beras. Turunnya produksi beras mengakibatkan stok beras menipis. Kondisi ini dapat mengakibatkan naiknya harga beras di pasar sebagaimana yang terjadi pada pertengahan tahun 2017. Berdasarkan data Kementerian Perdagangan, harga beras medium pada Juli 2017 berada di level Rp 10.574 per kilogram dan meningkat menjadi Rp 10.794 per kilogram pada November 2017. Memasuki 2018, harga beras naik lagi menjadi Rp 11.041 per kilogram. Sejak awal Januari 2018, kenaikan harga beras yang terjadi di berbagai daerah telah melewati batas Harga Eceran Tertinggi (HET), yakni di atas Rp 9.450 per kilogram untuk jenis medium dan di atas Rp. 12.800 per kilogram untuk beras premium. Kenaikan harga beras pada awal 2018 dianggap sebagai sejarah terburuk pengadaan bahan pokok nasional.<sup>11</sup>

Kenaikan harga beras dikhawatirkan menyengsarakan rakyat, khususnya golongan ekonomi lemah dan berpotensi meningkatkan jumlah penduduk miskin mengingat beras merupakan makanan pokok yang dibutuhkan oleh rakyat. Sehubungan dengan latar

belakang tersebut, permasalahan yang dikaji dalam tulisan ini adalah mengapa lahan pertanian pangan perlu dilindungi dan bagaimana perlindungan tersebut dilakukan? Mengapa alih fungsi lahan pertanian pangan tetap terjadi di daerah seperti di Karawang dan Tabanan, dan apa upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Karawang dan Tabanan untuk mengatasinya?

Sehubungan dengan permasalahan tersebut maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis perlunya hukum memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan dan bagaimana perlindungan tersebut dilakukan. Penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan di Karawang dan Tabanan dan solusi yang dilakukan untuk mengatasinya. Sedangkan kegunaan dari penelitian ini secara teoritis dapat memperkaya pengetahuan hukum tentang perlindungan terhadap lahan pertanian pangan dari pengalihan fungsinya untuk non pertanian pangan. Sedangkan secara praktis, tulisan ini dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Komisi IV DPR RI yang membidangi pertanian dalam melaksanakan fungsi anggaran, pengawasan, dan legislasi di bidang pertanian. Selain itu, secara praktis, tulisan ini juga dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pemangku kepentingan baik di pusat maupun di daerah dalam membuat kebijakan terkait perlindungan terhadap lahan pertanian pangan, selain juga dapat digunakan oleh para pihak sebagai bahan masukan atau data sekunder dalam membuat karya tulis ilmiah.

Penelitian terkait alih fungsi lahan pertanian pangan telah banyak dilakukan, beberapa diantaranya adalah penelitian mengenai “Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian terhadap Pelindungan Hak Masyarakat Atas Pangan Studi di Kabupaten Banjar”, yang dilakukan oleh Noor Hafidah, Mulyani Zulaeha, dan Lies Ariyani. Penelitian ini membahas mengenai

---

read/2019/04/08/130458/alih-fungsi-lahan-di-tabanan-semakin-pesat, diakses tanggal 6 mei 2019.

10 Ibid.

11 Bagong Suyanto (Guru Besar FISIP Universitas Airlangga), “Panic Buying dan Ulah Spekulasi di Balik Kenaikan Harga Beras”, *Kompas*, Rabu, 17 Januari 2018, hal. 8.

banyaknya lahan pertanian yang telah dialihkan fungsinya menjadi non pertanian. Hal ini berdampak pada perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pemenuhan hak masyarakat atas pangan. Untuk memenuhi hak masyarakat atas pangan, Pemerintah Daerah Banjar telah melakukan beberapa kebijakan untuk menjamin ketersediaan pangan. Kebijakan tersebut berupa pencetakan sawah baru, diversifikasi pangan, memberikan program padat karya berupa pelatihan keterampilan sasirangan, penggunaan alat-alat pertanian modern, dan perbaikan pemenuhan kebutuhan air bagi pertanian.<sup>12</sup>

Retno Kusniati juga telah melakukan penelitian mengenai “Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan”. Berdasarkan hasil penelitian, faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian adalah pertumbuhan penduduk dan kompetisi untuk mendapatkan lahan yang tinggi, sementara pertumbuhan luas lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak terjadi. Untuk itu, UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan dimaksudkan untuk melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pemerintah daerah juga perlu menetapkan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang selanjutnya diderivasi ke dalam Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan agar alih fungsi lahan dapat dicegah dan lahan pertanian pangan dapat dikembangkan menjadi lahan pertanian abadi untuk mewujudkan kemandirian dan ketahanan pangan.<sup>13</sup>

12 Noor Hafidah, Mulyani Zulaeha, Lies Ariyani, “Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian terhadap Perlindungan Hak Masyarakat Atas Pangan Studi di Kabupaten Banjar”, *Badamai Law Journal*, Vol. 2, Issues 1, Maret 2017, hal. 173-186.

13 Retno Kusniati, “Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan”, *Inovatif, Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 6, No. 2, 2013, <https://online-journal.unja.ac.id/index.php/jimih/>

Penelitian lainnya mengenai “Aspek Keadilan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian (Studi Kecamatan Nguter Kabupaten Sukoharjo)” yang dilakukan oleh Zullaika Tipe Nurhidayah. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan menganalisis peraturan perundang-undangan pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian kawasan industri Nguter di Kabupaten Sukoharjo untuk menyeimbangkan kepentingan sektor pangan dan industri. Berdasarkan hasil penelitian, peraturan perundang-undangan secara nasional sudah cukup dalam menyeimbangkan sektor pertanian dan sektor industri, namun dari segi kebijakan daerah dengan adanya Perda No. 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dan Peraturan Bupati Sukoharjo No. 67 Tahun 2011 tentang Izin Pemanfaatan Ruang masih belum mampu untuk menyeimbangkan sektor pertanian maupun sektor industri. Pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian Kawasan Industri Nguter belum sepenuhnya memenuhi aspek keadilan karena lebih cenderung meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari pembangunan industri. Meskipun jumlah produksi padi cenderung meningkat, namun karena jumlah pertumbuhan penduduk terus meningkat dan lahan pertanian terus menurun secara signifikan, maka di masa datang kebutuhan pangan bisa tidak terpenuhi.<sup>14</sup>

Penelitian mengenai “Pelindungan Hukum terhadap Lahan Pertanian Pangan dari Pengalihan fungsi untuk Non Pertanian Pangan” ini pada dasarnya berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut. Perbedaan terletak pada lokasi penelitian yang dipilih yaitu Karawang dan Tabanan. Di dua lokasi tersebut terdapat upaya-upaya dari pemerintah daerah untuk melindungi lahan pertanian pangan di daerahnya dan meningkatkan

[article/view/2115/0](https://online-journal.unja.ac.id/index.php/jimih/article/view/2115/0), diakses tanggal 12 April 2018.

14 Zullaika Tipe Nurhidayah, “Aspek Keadilan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian”, *Jurnal Repertorium*, Volume Iv No. 2, Juli-Desember 2017, hal. 152-159.

kesejahteraan petani yang berbeda dengan daerah lainnya. Di Karawang, pemerintah daerah telah membentuk Perda tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Perda LP2B) yaitu Perda No. 1 Tahun 2018. Sementara di Tabanan, pemerintah daerah mensinergikan pertanian dan pariwisata sehingga keduanya saling mendukung dan diharapkan dapat berkembang. Berdasarkan pada paparan tersebut dapat dipastikan penelitian yang dilakukan ini berbeda dengan penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya sehingga duplikasi penelitian dapat dihindari.

## II. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan meneliti apakah ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terkait telah melindungi lahan pertanian pangan secara tepat. Sedangkan penelitian hukum empiris dilakukan dengan meneliti pelaksanaan dari ketentuan hukum tersebut, adakah kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya dan solusi yang dilakukan. Penelitian ini menggunakan data sekunder dan data primer. Data sekunder diperoleh melalui studi pustaka dan penelusuran dokumen. Sementara data primer diperoleh melalui hasil wawancara secara mendalam di lapangan dengan pihak-pihak yang berkompeten seperti dinas pertanian, kantor pertanahan, dinas penanaman modal dan pelayanan terpadu (DPMPT), dinas perindustrian, petani, akademisi, pengurus dan anggota Subak. Penelitian dilakukan di Kabupaten Karawang, Jawa Barat dan Kabupaten Tabanan, Bali pada tahun 2018. Dua kabupaten tersebut dijadikan lokasi penelitian karena memiliki lahan pertanian pangan yang luas dan menjadi “lambung padi”, namun banyak terjadi alih fungsi lahan pertanian pangan sehingga luas lahan pertanian pangan menyusut setiap tahunnya.

## III. Pelindungan Hukum terhadap Lahan Pertanian Pangan

### A. Pentingnya Pelindungan Hukum

Kepemilikan dan pemanfaatan lahan harus berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai landasan yuridis konstitusional kegiatan perekonomian nasional. Berdasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Menurut MK, pengertian “dikuasai oleh negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya”, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif tersebut dikonstruksikan oleh UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>15</sup> Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie, istilah “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 harus dimaknai dalam pengertiannya yang luas, yaitu tidak hanya menguasai melainkan juga memiliki. Dengan demikian, negara atas nama rakyat yang berdaulat menguasai dan memiliki tanah, wilayah air, dan wilayah udara Indonesia seluruhnya.<sup>16</sup>

15 “Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 tentang Privatisasi Minyak dan Gas Bumi”, dalam *Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, hal. 11-13.

16 Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hal. 141-142.

Hakikat "penguasaan oleh negara" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 lebih lanjut ditafsirkan secara otentik dan dirinci isinya dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU PA) yang merupakan aturan pelaksana dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Hak menguasai dari negara ditafsirkan sebagai tugas kewenangan di bidang hukum publik dari Negara Republik Indonesia yang sepanjang mengenai tanah meliputi: a) pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya; b) penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah; dan c) penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah.<sup>17</sup>

Penguasaan negara atas tanah tersebut harus ditujukan untuk kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu demi kesejahteraan rakyat, negara memiliki kewenangan untuk mengatur penggunaan lahan untuk pertanian pangan. Negara juga memiliki kewenangan untuk melindungi lahan pertanian pangan dengan melarang pengalihan fungsinya menjadi non pertanian pangan. Larangan tersebut tidak dimaksudkan untuk tidak menghormati hak milik seseorang atas lahan, apalagi hak milik tersebut dilindungi dalam Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun". Sebagai pelaksanaan dari Pasal 28H ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 36 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) juga menyebutkan "Setiap orang berhak mempunyai milik, baik

sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum". Lebih lanjut dalam ayat (2) disebutkan "Tidak boleh seorang pun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum". Namun hak milik atas lahan tersebut tidak bersifat mutlak, melainkan juga memiliki fungsi sosial.

Fungsi sosial hak atas tanah dalam hukum tanah nasional mengandung makna bahwa hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya tersebut dipergunakan (atau tidak dipergunakan) hanya untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal tersebut merugikan masyarakat.<sup>18</sup> Dalam UUPA, fungsi sosial tersebut diatur dalam Pasal 6 yang menyebutkan "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Begitupula Pasal 36 ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999 juga menyebutkan bahwa "Hak milik mempunyai fungsi sosial". Ketentuan yang mengatur mengenai fungsi sosial atas tanah tersebut merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang memberi kewenangan kepada negara untuk menguasai tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan adanya fungsi sosial atas tanah, maka pemilik lahan dalam memanfaatkan lahannya tidak boleh semata-mata mementingkan kepentingan pribadinya, melainkan juga harus tunduk pada hukum dan memperhatikan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Adapun yang dimaksud dengan lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia.<sup>19</sup> Menurut Brinkman dan Smyth,

17 Hasni, "Mempersoalkan Hukum dan Keadilan Dalam Rangka Penerapan Kebijakan Bidang Pertanahan, Penataan Ruang, dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", dalam *Hukum dan Keadilan (Aspek Nasional & Internasional)*, editor: Amad Sudiro dan Debi Bram, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013, hal. 328.

18 Triana Rejekiingsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)", *Yustisia*, Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus 2016, hal. 308.

19 Pasal 1 angka 1 UU No. 41 Tahun 2009.

lahan merupakan suatu wilayah di permukaan bumi, mencakup semua komponen biosfer yang dapat dianggap tetap atau bersifat siklis yang berada di atas dan di bawah wilayah tersebut, termasuk atmosfer, tanah, batuan induk, relief, hidrologi, tumbuhan dan hewan, serta segala akibat yang ditimbulkan oleh aktivitas manusia di masa lalu dan sekarang; yang kesemuanya itu berpengaruh terhadap penggunaan lahan oleh manusia pada saat sekarang dan di masa akan datang.<sup>20</sup>

Berdasarkan pada pengertian tersebut, lahan dapat dipandang sebagai suatu sistem yang tersusun atas berbagai komponen. Komponen-komponen ini dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu: 1) komponen struktural yang sering disebut karakteristik lahan; dan 2) komponen fungsional yang sering disebut kualitas lahan. Kualitas lahan merupakan sekelompok unsur-unsur lahan yang menentukan tingkat kemampuan dan kesesuaian lahan bagi berbagai macam pemanfaatan tertentu.<sup>21</sup> Dilihat dari penggunaannya, lahan dapat dibedakan menjadi dua yaitu lahan pertanian dan bukan pertanian. Lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.<sup>22</sup> Dengan demikian yang dimaksud dengan lahan pertanian pangan adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian pangan.

Penguasaan negara untuk melindungi lahan pertanian pangan penting untuk mencegah pengalihan fungsinya menjadi non pertanian pangan. Alih fungsi terjadi akibat adanya desakan kebutuhan lahan untuk kepentingan lain seperti industri, perumahan, pembangunan infrastruktur, dan sebagainya. Ivon Chofyan dkk dalam penelitiannya mengemukakan terdesaknya lahan pertanian pangan disebabkan adanya kepentingan pemerintah daerah untuk mengumpulkan dana melalui pendapatan

20 Juhadi, "Pola-Pola Pemanfaatan Lahan dan Degradasi Lingkungan pada Kawasan Perbukitan", *Jurnal Geografi*, Vol. 4 No. 1, Januari 2017, hal. 11.

21 *Ibid.*

22 Pasal 1 angka 2 UU No. 41 Tahun 2009.

asli daerah (PAD), yang antara lain dilakukan dengan cara meningkatkan nilai ekonomi lahan pertanian sehingga alih fungsi lahan untuk industri atau pemukiman dianggap lebih menguntungkan karena menghasilkan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang lebih tinggi jika dibandingkan sektor pertanian.<sup>23</sup> Akibatnya konversi atau alih fungsi lahan pertanian pangan banyak terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia, termasuk di Kabupaten Karawang, Jawa Barat dan Kabupaten Tabanan, Bali.

Menurut Rustiadi dan Reti, konversi atau alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula menjadi fungsi lain yang dapat berdampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan.<sup>24</sup> Dengan demikian, alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi non pertanian pangan maksudnya adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh lahan pertanian pangan menjadi lahan non pertanian pangan, baik digunakan untuk pertanian non pangan maupun digunakan untuk non pertanian. Lahan pertanian non pangan merupakan bidang lahan yang digunakan untuk menanam tanaman yang bukan tanaman pangan, seperti coklat, kelapa sawit, dan kopi. Sedangkan lahan non pertanian merupakan lahan yang digunakan bukan untuk pertanian, seperti rumah, pertokoan, bangunan, jalan, halte, dan bandara.

Menurut Iqbal dan Sumaryanto, secara empiris lahan pertanian pangan yang paling rentan terhadap alih fungsi adalah sawah. Hal tersebut disebabkan kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh

23 Ivan Chofyan, Uton Rustan, dan Asep Hariyanto, "Upaya Mempertahankan Kabupaten Karawang Sebagai Lumbung Padi Nasional", *Ethos (Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat)*, Vol. 4, No. 1, Januari 2016, hal. 152.

24 Gesthi Ika Janti, Edhi Martono, dan Subejo, "Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)", *Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol. 22, No.1, April 2016, hal. 3.

lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, daerah persawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan, infrastruktur wilayah persawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering, serta pembangunan prasarana dan sarana pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar. Pada wilayah bertopografi yang seperti itu ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan.<sup>25</sup>

Keberhasilan dalam mencegah alih fungsi lahan pertanian pangan sangat penting untuk mendukung upaya mewujudkan ketahanan pangan yang menjadi misi pemerintah saat ini. Ketahanan pangan merupakan terjemahan dari *food security*, yaitu sebagai suatu kondisi ketersediaan pangan cukup bagi setiap orang pada setiap saat dan setiap individu mempunyai akses untuk memperolehnya baik secara fisik maupun ekonomi.<sup>26</sup> Sedangkan dalam Pasal 1 angka 17 UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, yang dimaksud dengan ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan diutamakan dari dalam negeri melalui kemandirian pangan. Pada prinsipnya kemandirian pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan tanpa adanya ketergantungan pada pihak luar atau berbasis sumber daya lokal dan mempunyai daya tahan tinggi terhadap perkembangan dan gejolak ekonomi.<sup>27</sup>

25 Nurma Kumala Dewi dan Iwan Rudiarto, "Identifikasi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Daerah Pinggiran di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang", *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, Volume 1 Nomor 2, Agustus 2013, hal. 179.

26 "Konsep Ketahanan Pangan", <https://www.scribd.com/doc/95543315/Konsep-Ketahanan-Pangan-Teori-Disensus>, diakses tanggal 8 Juni 2018.

27 Dwidjono Hadi Darwanto, Ketahanan Pangan Mandiri di Indonesia, dalam *Pertanian Terpadu untuk Mendukung Kedaulatan Pangan Nasional*, Editor: Bambang Hendro

Dengan terwujudnya ketahanan pangan, negara dapat memenuhi hak rakyat atas pangan yang merupakan kebutuhan pokok sehingga hak rakyat untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya sebagaimana dijamin dalam Pasal 28A UUD NRI Tahun 1945 terpenuhi. Pangan juga merupakan kebutuhan dasar yang harus dipenuhi. Hak atas pemenuhan kebutuhan dasar tersebut dijamin dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan "setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia".

Bahkan pemenuhan hak rakyat atas pangan juga mendapat jaminan dalam hukum internasional yaitu dalam Article 25 ayat (1) *Universal Declaration of Human Rights* yang berbunyi sebagai berikut:

*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.*

Hak rakyat atas pangan dan bebas dari kelaparan juga dijamin dalam Article 11 *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR)*. Bahkan dalam Article 11 ICESCR, negara diminta untuk mengambil langkah-langkah termasuk melakukan kerjasama internasional untuk memastikan hak rakyat atas pangan terpenuhi. Article 11 ICESCR tersebut berbunyi sebagai berikut:

1. *The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself*

Sunarminto, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015, hal. 42.



*and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.*

2. *The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international cooperation, the measures, including specific programmes, which are needed:*
  - (a) *To improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources;*
  - (b) *Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need.*

Tanpa adanya perlindungan terhadap lahan pertanian pangan dari pengalihan fungsinya untuk non pertanian pangan dikhawatirkan upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan terancam sehingga hak rakyat atas pangan sulit untuk dipenuhi. Alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi non pertanian pangan dikhawatirkan menurunkan produksi pangan yang berdampak pada menurunnya jumlah atau stok pangan di pasar. Akibatnya harga pangan meningkat dan dikhawatirkan tidak terjangkau lagi oleh keluarga miskin. Ancaman terhadap pencapaian ketahanan pangan akibat alih fungsi lahan pertanian pangan tersebut dapat dilihat secara jelas dalam tujuan umum UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLPPB) sebagai berikut:

Alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya.

Selain pangan, perlindungan terhadap lahan pertanian pangan juga penting untuk mewujudkan kesejahteraan petani/buruh tani beserta keluarganya yang menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian. Desakan kebutuhan hidup menyebabkan petani mengalihkan kepemilikan lahan pertanian pangannya kepada pihak lain yang menggunakannya untuk kepentingan non pertanian pangan. Berkurangnya lahan pertanian pangan menyebabkan kesejahteraan petani/buruh tani menurun karena penghasilan mereka berkurang. Bahkan mereka bisa kehilangan mata pencaharian sebagai petani/buruh tani jika lahan pertanian pangan dialihkan untuk kepentingan lain seperti rumah atau dijual ke investor untuk kepentingan investasi. Hilangnya mata pencaharian mendorong mereka pindah ke kota untuk mencari kerja. Akibatnya urbanisasi meningkat dan dapat menimbulkan masalah seperti pengangguran, keamanan, kemacetan, dan sebagainya. Sehubungan dengan permasalahan tersebut perlu ada upaya dari pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan petani/buruh tani dan keluarganya secara berkelanjutan. Kesejahteraan diharapkan dapat mencegah petani untuk mengalihkan lahannya kepada pihak lain.

Pelindungan lahan pertanian pangan juga penting untuk melindungi kelestarian lingkungan karena alih fungsi lahan pertanian pangan dapat mengancam keseimbangan ekosistem mengingat lahan pertanian pangan menjadi tempat tinggal beberapa

hewan.<sup>28</sup> Kualitas lahan untuk pertanian pangan juga berkurang apalagi jika dialihkan untuk kepentingan non pertanian seperti rumah, pertokoan, pabrik, dan sebagainya. Selain itu alih fungsi lahan pertanian juga mengakibatkan sarana prasarana pertanian menjadi tidak terpakai karena lahan pertanian menjadi berkurang.<sup>29</sup>

## B. Upaya Pelindungan Hukum

Hukum memiliki arti yang sangat penting untuk melindungi lahan pertanian pangan. Terkait dengan hukum, tidak ada keseragaman antar para sarjana ilmu hukum dalam memberikan pengertian mengenai hukum karena masing-masing melihat hukum dari sudut yang berbeda. Menurut Van Kan, hukum merupakan keseluruhan peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia di dalam masyarakat. Menurut Utrecht, hukum merupakan himpunan peraturan (baik berupa perintah maupun larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah. Sedangkan menurut Wiryono Kusumo, hukum merupakan keseluruhan peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur tata tertib di dalam masyarakat dan terhadap pelanggarnya umumnya dikenakan sanksi.<sup>30</sup> Berpijak pada berbagai definisi mengenai hukum tersebut, maka yang dimaksud dengan pelindungan hukum lahan pertanian pangan dalam tulisan ini adalah keseluruhan ketentuan hukum untuk melindungi lahan pertanian pangan dari pengalihan fungsi menjadi non pertanian

pangan yang harus ditaati dan terhadap pelanggarnya dikenakan sanksi.

Pelindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan dilakukan baik secara preventif maupun represif. Pelindungan hukum secara preventif dilakukan untuk mencegah pengalihan fungsi lahan pertanian pangan. Upaya preventif yang dilakukan antara lain melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B). LP2B adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.<sup>31</sup> Berdasarkan Pasal 18 UU No. 41 Tahun 2009, pelindungan terhadap LP2B dilakukan dengan penetapan: 1) Kawasan pertanian pangan berkelanjutan; b) lahan pertanian pangan berkelanjutan di dalam dan di luar kawasan pertanian pangan berkelanjutan; dan c) lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan di dalam dan di luar kawasan pertanian pangan berkelanjutan.

Dalam UU No. 41 Tahun 2009 diatur bahwa penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan rencana tata ruang kawasan perdesaan di wilayah kabupaten dalam rencana tata ruang kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>32</sup> Sedangkan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan penetapan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>33</sup> Mengacu pada ketentuan tersebut, peraturan daerah yang mengatur mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sangatlah penting karena menjadi landasan yuridis dalam penetapan lahan pertanian pangan tersebut.

Untuk mencegah pengalihan fungsi lahan pertanian pangan juga dapat dilakukan

28 Isdiyana Kusuma Ayu dan Benny Krestian Heriawanto, "Pelindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia", *Jurnal Ketahanan Pangan*, JU-Ke, Volume 2, Nomor 2, Desember 2018, hal. 127.

29 *Ibid.*

30 Elsi Kartika Sari dan Advendi Simangunsong, *Hukum dalam Ekonomi*, Jakarta: Grasindo, 2005, hal. 2-3.

31 Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 2009.

32 Pasal 19 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009.

33 Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 UU No. 41 Tahun 2009.

melalui pengendalian LP2B. Untuk itu Pasal 37 UU No. 41 Tahun 2009 mengamanatkan kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk melakukan pengendalian LP2B melalui pemberian: a) insentif, b) disinsentif, c) mekanisme perizinan, d) proteksi, dan e) penyuluhan.<sup>34</sup> Insentif diberikan kepada petani, berupa: 1) keringanan pajak bumi dan bangunan; 2) pengembangan infrastruktur pertanian; 3) pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul; 4) kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi; 5) penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian; 6) jaminan penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis; dan/atau 6) penghargaan bagi petani berprestasi tinggi.<sup>35</sup> Sedangkan disinsentif berupa pencabutan insentif dikenakan kepada petani yang tidak memenuhi kewajibannya, yaitu: 1) memanfaatkan tanah pertaniannya yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan sesuai peruntukan; dan 2) mencegah kerusakan irigasi.<sup>36</sup> Sementara terkait dengan pengendalian melalui mekanisme perizinan, Pasal 50 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009 mengatur “segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan batal demi hukum, kecuali untuk kepentingan umum”. Sebagai bentuk tanggung jawab hukum, Pasal 50 ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009 mewajibkan setiap orang yang melakukan alih fungsi LP2B yang tidak sesuai dengan ketentuan, mengembalikan keadaan tanah LP2B ke keadaan semula.

Upaya preventif lainnya yang penting adalah melindungi dan memberdayakan petani, kelompok petani, koperasi petani, serta asosiasi petani. Pelindungan dan pemberdayaan tersebut diamanatkan dalam Pasal 61 UU No. 41 Tahun 2009 kepada pemerintah

dan pemerintah daerah. Pelindungan petani tersebut berupa pemberian jaminan: a) harga komoditas pangan pokok yang menguntungkan; b) memperoleh sarana produksi dan prasarana pertanian; c) pemasaran hasil pertanian pangan pokok; d) pengutamaan hasil pertanian pangan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional; dan/atau e) ganti rugi akibat gagal panen.<sup>37</sup> Sedangkan pemberdayaan petani meliputi: a) penguatan kelembagaan petani; b) penyuluhan dan pelatihan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia; c) pemberian fasilitas sumber pembiayaan/permodalan; d) pemberian bantuan kredit kepemilikan lahan pertanian; e) pembentukan bank bagi petani; f) pemberian fasilitas pendidikan dan kesehatan rumah tangga petani; dan/atau g) pemberian fasilitas untuk mengakses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi.<sup>38</sup> Pelindungan dan pemberdayaan penting untuk mewujudkan kesejahteraan petani/buruh tani. Sebagaimana telah dipaparkan, kesejahteraan petani/buruh tani dapat mencegah terjadinya pengalihan fungsi lahan pertanian pangan.<sup>39</sup>

Selain preventif, pelindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan juga dilakukan secara represif. Menurut Philipus M. Hadjon, pelindungan hukum represif merupakan pelindungan akhir berupa sanksi sepertidenda, penjara, dan hukuman tambahan yang dikenakan apabila sudah terjadi sengketa atau telah terjadi pelanggaran.<sup>40</sup> Berpijak pada pendapat Philipus M. Hadjon, pelindungan LP2B dilakukan dengan mengenakan sanksi kepada pelaku pelanggaran Pasal 44 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009 yang melarang pengalihan fungsi lahan yang telah ditetapkan sebagai LP2B. Bahkan larangan juga berlaku bagi pemilik LP2B. Berdasarkan Pasal 50 ayat

34 Pasal 37 UU No. 41 Tahun 2009.

35 Pasal 38 UU No. 41 Tahun 2009.

36 Pasal 42 *juncto* Pasal 34 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009.

37 Pasal 62 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009.

38 Pasal 63 UU No. 41 Tahun 2009.

39 Lihat paparan pada Sub Bab III. A.

40 Iwan Permadi, “Pelindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum”, *Yustisia*, Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus 2016, hal. 456.

(3) UU No. 41 Tahun 2009, pemilik LP2B hanya diperkenankan untuk mengalihkan kepemilikan lahannya kepada pihak lain, namun tidak diperkenankan untuk mengubah fungsi lahannya sebagai LP2B. Pasal 50 ayat (3) UU No. 41 Tahun 2009 merupakan wujud pelaksanaan dari fungsi sosial atas tanah sebagaimana telah dipaparkan. Pemilik tidak boleh hanya mementingkan kepentingan pribadi, melainkan juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat atas pangan. Oleh karena itu, pemilik LP2B yang melanggar Pasal 44 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009 juga dikenakan sanksi.

Berdasarkan Pasal 72 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009, sanksi bagi pelaku pelanggaran Pasal 44 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009 adalah pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).” Jika pelaku pelanggaran adalah pejabat pemerintah maka berdasarkan Pasal 72 ayat (3) UU No. 41 Tahun 2009, sanksinya diperberat yaitu pidananya ditambah 1/3 (satu pertiga) dari pidana yang diancamkan. Sedangkan sanksi bagi orang perseorangan yang tidak melakukan kewajiban mengembalikan keadaan LP2B ke keadaan semula sebagaimana diatur dalam Pasal 50 ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Dilihat dari rumusnya, ancaman sanksi pidana bagi pelaku pelanggaran Pasal 44 ayat (1) dan Pasal 50 ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009 tersebut cukup berat karena tidak bersifat alternatif, melainkan kumulatif yaitu pidana penjara dan denda dijatuhkan sekaligus kepada pelaku. Berdasarkan pada teori penjatuhan hukuman, meskipun sanksi yang dikenakan kepada pelaku cukup berat, namun sanksi tersebut tidak bertujuan untuk membinasakan atau membuat terpidana tidak berdaya. Berdasarkan pada teori teleologis

(tujuan) yang memandang pemidanaan sebagai sarana mencapai tujuan yang bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan masyarakat<sup>41</sup>, sanksi pidana yang dijatuhkan kepada pelaku lebih ditujukan untuk tercapainya kesejahteraan rakyat, yaitu tersedianya lahan pertanian pangan untuk menghasilkan pangan agar kebutuhan pokok rakyat atas pangan terpenuhi.

Selain sanksi pidana, pencegahan represif pengalihan fungsi lahan pertanian pangan yang menarik terjadi di Tabanan. Di Tabanan terdapat subak yaitu kelompok tani yang otonom yang mengelola air irigasi untuk area sawah yang erat kaitannya dengan adat dan agama (sosio *religious*). Fungsi subak adalah mengelola air dari hulu (bendungan/sumber mata air) sampai ke seluruh area persawahan di wilayah satu subak. Untuk itu subak memiliki aturan yang dibuat secara bersama-sama oleh anggota yang aktif yang disebut awik-awik dan pererem (aturan pelaksana). Pererem tidak boleh menyimpang dari awik-awik.<sup>42</sup> Di dalam awik-awik, misalnya awik-awik Subak Guama diatur: 1) cara pembagian air; 2) sanksi-sanksi; dan 3) apa yang boleh diusahakan dalam satu wilayah Subak dan apa yang tidak boleh; apa yang boleh berdiri dan yang tidak boleh berdiri; apa yang boleh ditanam dan tidak boleh ditanam. Mengacu pada awik-awik, berdasarkan hasil musyawarah, Subak Guama melarang anggotanya mendirikan bangunan di area persawahan.<sup>43</sup> Hasil musyawarah tersebut secara tidak langsung melarang orang untuk mengalih fungsikan lahan pertaniannya untuk mendirikan bangunan. Pelanggaran terhadap

41 Gatot Supramono, *Hukum Acara Pidana & Hukum Pidana di Bidang Perikanan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011, hal. 152.

42 Putu Linakantun (Pegawai Pengawas Lapangan Dinas Pertanian Kabupaten Tabanan), disampaikan dalam FGD mengenai “Dampak Penanaman Modal terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan” yang diselenggarakan di Bale Subak Guama, Pura Batan Bingin, Banjar Kekeeran, Desa Selanbawak, Kecamatan Marga, Kabupaten Tabanan pada tanggal 18 September 2018.

43 *Ibid.*

awik-awik akan mendapatkan sanksi sosial, misalnya dikucilkan oleh masyarakat sehingga awik-awik dipatuhi oleh masyarakat.

Meskipun UU No. 41 Tahun 2009 melarang pengalihan fungsi lahan pertanian pangan, larangan tersebut tidak bersifat mutlak. Berdasarkan Pasal 44 ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009, LP2B dapat dialihfungsikan untuk kepentingan umum dan pelaksanaannya harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Pasal 44 ayat (3) UU No. 41 Tahun 2009 mengatur bahwa alih fungsi lahan yang sudah ditetapkan sebagai LP2B untuk kepentingan umum tersebut hanya dapat dilakukan dengan syarat: a) dilakukan kajian kelayakan strategis; b) disusun rencana alih fungsi lahan; c) dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan d) disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 44 ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009, Pasal 35 ayat (2) PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mengatur bahwa alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan hanya dapat dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah dalam rangka: 1) pengadaan tanah untuk kepentingan umum; atau 2) terjadi bencana. Selanjutnya dalam Pasal 36 ayat (1) PP No. 1 Tahun 2011 diatur bahwa alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum tersebut terbatas pada kepentingan umum yang meliputi: jalan umum; waduk; bendungan; irigasi; saluran air minum atau air bersih; drainase dan sanitasi; bangunan pengairan; pelabuhan; bandar udara; stasiun dan jalan kereta api; terminal; fasilitas keselamatan umum; cagar alam; dan/atau pembangkit dan jaringan listrik. Selain kepentingan umum, Pasal 36 ayat (2) PP No. 1 Tahun 2011 mengatur alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan juga

dapat dilakukan untuk pengadaan tanah guna kepentingan umum lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

Berdasarkan paparan di atas, perlindungan hukum hanya diberikan pada lahan pertanian pangan yang telah ditetapkan sebagai LP2B. Dengan demikian terbuka peluang untuk dapat mengalihfungsikan lahan pertanian pangan yang belum/tidak ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Alih fungsi juga dapat dilakukan terhadap lahan pertanian pangan yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan, asalkan alih fungsi tersebut ditujukan untuk kepentingan umum.

#### **IV. Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan di Daerah**

##### **A. Beberapa Penyebab Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan di Daerah**

Meskipun hukum telah melindungi lahan pertanian pangan, alih fungsi lahan pertanian pangan terjadi di berbagai daerah, seperti di Karawang dan Tabanan padahal keduanya merupakan daerah lumbung padi. Karawang memiliki lahan yang subur sehingga sebagian besar lahan digunakan untuk pertanian. Luas lahan sawah di Karawang seluas 95.906 hektar, sedangkan luas lahan pertanian bukan sawah terdiri dari: tegal/kebun seluas 10.249 hektar, ladang/huma seluas 1.291 hektar, dan perkebunan seluas 468 hektar.<sup>44</sup> Kualitas lahan di Karawang sangat baik untuk pertanian. Produktivitas padi di Karawang sangat tinggi, dibandingkan dengan daerah lainnya yaitu mencapai 7 ton per hektar. Bahkan dalam satu tahun, Karawang dapat menghasilkan hingga 500 ribu ton beras.<sup>45</sup> Seperti halnya Karawang, Tabanan juga merupakan daerah agraris dan “gudang beras”.

44 Badan Pusat Statistik Kabupaten Karawang, Kabupaten Karawang dalam Angka 2017, Karawang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Karawang, 2018, hal. 4.

45 Endang Suryadi, (Kasubag Program dan Pelaporan Dinas Pertanian Karawang), wawancara dilakukan tanggal 10 Juli 2018 di Dinas Pertanian Karawang.

Alih fungsi lahan terjadi karena daerah belum sepenuhnya menindaklanjuti ketentuan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan. Karawang memang telah membentuk Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Karawang No. 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Tahun 2011-2031 (Perda RTRW Kabupaten Karawang). Karawang juga telah membentuk Perda No. 1 Tahun 2018 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Perda LP2B Karawang). Perda LP2B Karawang telah menetapkan LP2B seluas 87.000 hektar, yang terdiri dari 85.000 hektar dalam bentuk sawah dan 2.000 hektar untuk cadangan. Dengan adanya penetapan tersebut, sawah seluas 85.000 hektar yang telah ditetapkan sebagai LP2B tidak dapat dialihfungsikan. Namun Perda LP2B Karawang kurang efektif karena Peraturan Bupati tentang LP2B yang merupakan aturan teknis pelaksanaan Perda LP2B Karawang sampai dengan September 2018 belum terbentuk.<sup>46</sup>

Seperti halnya Karawang, Tabanan juga telah membentuk Perda No. 11 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tabanan Tahun 2012-2032 (Perda RTRW Kabupaten Tabanan). Namun Tabanan belum memiliki Perda tentang Rencana Detil Tata Ruang (Perda RDTR) sehingga detail letak LP2B belum jelas. Bahkan pada saat penelitian ini dilakukan, Tabanan belum memiliki Perda LP2B dan sedang melakukan pendataan atas lahan pertanian pangan berkelanjutan. Perda LP2B yang telah terbentuk adalah Perda No. 27 Tahun 2011 tentang Penetapan Sawah Berkelanjutan sebagai Sawah Abadi yang ada di Kawasan Warisan Budaya Dunia (WBD) Jatiluwih, Kecamatan Penebel. Perda tersebut hanya menetapkan LP2B di desa Jatiluwih, kecamatan Penebel sehingga lahan pertanian pangan di luar wilayah desa Jatiluwih belum

46 Dikemukakan oleh Wakil Bupati Karawang, Ahmad Zamakhsyari, dalam "Perda LP2B di Karawang Lemah Tanpa Perbup", 12 September 2018, <https://tvberita.co.id/news/regional/perda-lp2b-di-karawang-lemah-tanpa-perbup/>, diakses tanggal 7 Mei 2019.

terlindungi karena belum ditetapkan sebagai LP2B.

Selain aturan, penyebab lain dari pengalihan fungsi lahan pertanian pangan di daerah adalah adanya desakan kebutuhan lahan untuk kepentingan lain. Misalnya di Karawang, kemajuan industri telah mendesak lahan pertanian pangan. Sektor industri berkembang di Karawang karena potensi industri di Karawang cukup bagus. Karawang dekat dengan Ibukota Jakarta dan menjadi pintu gerbang Ibukota Jakarta dengan adanya gerbang tol Cikampek. Penduduk Karawang cukup padat sehingga kebutuhan tenaga kerja untuk industri tersedia dengan baik. Karawang juga cukup luas sehingga tersedia lahan yang cukup untuk industri.<sup>47</sup>

Perkembangan industri menyebabkan banyak perusahaan kawasan industri yang tertarik untuk membangun kawasan industri, apalagi Pasal 106 UU No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian mewajibkan perusahaan industri yang akan menjalankan industri, berlokasi di kawasan industri. Kawasan industri adalah kawasan tempat pemusatan kegiatan industri yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang yang dikembangkan dan dikelola oleh perusahaan kawasan industri yang telah memiliki izin usaha kawasan industri.<sup>48</sup> Sampai dengan pertengahan 2018, ada 23 pengajuan permohonan untuk memperoleh izin pembangunan kawasan industri, namun yang terealisasi hanya 11 kawasan industri.<sup>49</sup> Kawasan industri tersebut antara lain Kawasan Industri Kujang, Indotaisae, Mandala Putra, KIIC, Suryacipta, dan KIM. Kawasan industri membutuhkan lahan yang luas. Berdasarkan

47 Agus Sulaeman, "Karawang, Lumbung Padi dan Kota Industri", 12 Agustus 2017, <http://www.jabarpos.id/karawang-lumbung-padi-dan-kota-industri/>, diakses tanggal 25 November 2018.

48 Pasal 1 angka 11 UU No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian. Didefinisikan pula dalam Pasal 1 angka 2 PP No. 24 Tahun 2009 tentang Kawasan Industri.

49 Joko Sunaryo (Kasi Industri Logam Berat, Dinas Perindustrian Kabupaten Karawang), wawancara dilakukan di Kantor Dinas Perindustrian Kabupaten Karawang pada Senin, 16 Juli 2018.

data yang dihimpun Fakta Jawa Barat di Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Karawang, hingga 2018 terdapat 13.756.358 hektar luas lahan yang dialokasikan untuk lahan industri.<sup>50</sup>

Pada perkembangannya seiring dengan berkembangnya operasional produksi, perusahaan industri juga membutuhkan lahan untuk sarana penunjang seperti gudang untuk menyimpan barang sisa produksi dan kelebihan produksi. Kemajuan industri juga berdampak pada berkembangnya sektor lain, seperti jasa keuangan. Bertambahnya penduduk akibat dari banyaknya pendatang yang bekerja juga mengakibatkan maraknya pembangunan perumahan di Karawang. Pembangunan perumahan membutuhkan lahan yang luas, sekitar 5.000 hektar telah dijadikan kompleks perumahan.<sup>51</sup> Industri juga berdampak pada sosial ekonomi masyarakat yang ikut berubah, dimana hotel, tempat karaoke, dan hiburan cukup banyak dibangun di Karawang. Selain itu juga berdiri bangunan kos-kosan dan juga warung makan. Semuanya itu membutuhkan lahan yang dapat mendesak lahan pertanian pangan.

Seperti halnya Karawang, lahan pertanian pangan juga terdesak oleh kebutuhan lahan untuk industri dan pariwisata yang berkembang di Tabanan. Bahkan Kabupaten Tabanan memperoleh penghargaan Indonesia *Attractives Award* 2017 yang diselenggarakan Tempo Media Group dan *Frontier Consulting Group* di Hotel Westin, Jakarta. Indonesia *Attractive Index Award* (AIA) diberikan berdasarkan hasil penilaian yang menyebutkan Pemerintah Kabupaten Tabanan memiliki potensi besar untuk dapat menarik minat para penanam modal berbagai industri dan pelaku bisnis beragam sektor untuk turut memajukan perekonomian

50 "Kota Industri Karawang Merupakan yang Terbesar di Indonesia", 6 Maret 2019, <https://www.knic.co.id/ja/kota-industri-karawang-merupakan-yang-terbesar-di-indonesia>, diakses tanggal 13 Mei 2019.

51 Joko Sunaryo (Kasi Industri Logam Berat, Dinas Perindustrian Kabupaten Karawang), *op.cit.*

daerah.<sup>52</sup> Perkembangan industri dan pariwisata di Tabanan menimbulkan dampak ikutan (*multiplier effect*). Pariwisata yang berkembang di Tabanan seperti Danau Baratan, Kuta, dan warisan budaya dunia (WBD) Jatiluwih mengakibatkan maraknya pembangunan hotel, resort, restoran, pertokoan, dan sebagainya. Pembangunan tersebut membutuhkan lahan yang luas, apalagi kearifan lokal di Tabanan tidak mengizinkan pembangunan gedung atau hotel lebih tinggi dari pohon kelapa. Akibatnya pembangunan gedung tidak dilakukan secara bertingkat, melainkan "melebar" sehingga membutuhkan lahan yang luas.

Kebutuhan lahan untuk industri dan pariwisata beserta sarana pendukung dan dampak ikutannya dapat mendesak lahan pertanian pangan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan. Di Karawang, area persawahan yang berada di tepi jalan utama sekitar perkotaan Karawang bahkan dikhawatirkan habis karena berdasarkan Perda RTRW Karawang lahan di sekitar kota dapat dialihfungsikan sebagai kawasan pertumbuhan baru. Meskipun terdapat pembatasan yaitu hanya sawah dengan radius 200 meter dari sisi jalan yang dapat dialihfungsikan, alih fungsi terjadi pada sawah yang terletak jauh dari pinggir jalan utama. Kurangnya sosialisasi aparat kepada masyarakat mengenai lahan pertanian pangan yang dapat dialihfungsikan menjadi salah satu penyebab terjadinya alih fungsi tersebut.<sup>53</sup>

Alih fungsi lahan pertanian pangan di Karawang bahkan juga terjadi di LP2B. Sebagai contoh kasus, alih fungsi yang dilakukan oleh PT. Jatisari Lestari Mandiri (PT JLM), pabrik kaca di Jatisari. PT. JLM hanya diberi

52 "Tabanan Raih Penghargaan IAI Award 2017", 30 September 2017, <http://mediaindonesia.com/read/detail/124935-tabanan-raih-penghargaan-iai-award-2017>, diakses tanggal 23 November 2018.

53 "Lahan Pertanian di Wilayah Perkotaan Karawang Dipastikan Habis", <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/2018/04/04/lahan-pertanian-di-wilayah-perkotaan-karawang-dipastikan-bakal-habis-422307>, diakses tanggal 13 Mei 2019.

ijin penggunaan lahan untuk pembangunan gudang seluas 3,5 hektar. Namun lahan yang diambil untuk pembangunan gudang lebih dari 3,5 hektar yaitu hampir 12 hektar. Pada kasus tersebut, berdasarkan Pasal 50 ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009, PT.JLM disuruh untuk menghentikan pembangunan gudang dan mengembalikan lahan yang diambilnya ke fungsi semula yaitu untuk sawah meskipun lahan sudah dikeruk dan dipondasi. Pelanggaran tersebut sudah diserahkan ke aparat penegak hukum untuk dilakukan proses hukum.<sup>54</sup> Kasus PT. JLM merupakan salah satu kasus pelanggaran alih fungsi lahan pertanian pangan dan dimungkinkan masih ada kasus-kasus pelanggaran lainnya yang tidak dilaporkan dan tidak diketahui karena lemahnya pengawasan akibat keterbatasan anggaran dan SDM. Pengawasan dilakukan oleh petugas penyuluh lapangan (PPL) yang ada di Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD). Di setiap UPTD hanya ada 1-2 PPL. Jika ada pelanggaran, PPL melapor ke Dinas Pertanian karena PPL tidak diberi kewenangan untuk melakukan tindakan. Selanjutnya Dinas Pertanian melaporkannya ke Pemerintah Daerah untuk diambil tindakan.<sup>55</sup>

Sementara di Tabanan, selain industri dan pariwisata, pengalihan fungsi lahan pertanian pangan juga terjadi karena lahan tersebut dialihkan menjadi lahan pertanian non pangan seperti perkebunan coklat, perkebunan kopi, tegal untuk menanam sayur, dan sebagainya. Hal ini ditunjukkan data dari Dinas Pertanian Kabupaten Tabanan bahwa penyusutan lahan sawah rata-rata per tahun (2011-2016) adalah 269,20 hektar (1,20%). Lahan tegal/kebun justru bertambah yaitu 204,60 hektar (1,31%). Begitu pula lahan bukan pertanian (pemukiman, perkantoran, jalan, dan sebagainya) juga meningkat, meskipun peningkatannya lebih rendah dari

tegal/kebun. Rata-rata per tahun (2011-2016), lahan bukan pertanian tersebut meningkat 53,40 hektar (0,25%).<sup>56</sup> Pengalihan fungsi lahan pertanian pangan menjadi lahan pertanian non pangan seperti tegalan dan kebun disebabkan sektor perkebunan (pertanian non pangan) dianggap memiliki prospek yang lebih baik jika dibandingkan pertanian pangan karena menghasilkan keuntungan yang lebih tinggi.<sup>57</sup>

Berdasarkan pada paparan tersebut, rendahnya penghasilan yang diperoleh dari sektor pertanian pangan juga menjadi penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan. Bahkan penghasilan petani terkadang kurang mencukupi kebutuhan hidup petani dan keluarganya, apalagi petani yang memiliki lahan pertanian pangan tidak terlalu luas. Akibatnya kehidupan petani dan keluarganya menjadi kurang sejahtera. Untuk menutupi kebutuhan hidupnya, petani pada akhirnya terdorong untuk menjual lahan pertanian pangannya (sawah), apalagi nilai lahan tinggi karena tingginya permintaan lahan untuk berbagai kebutuhan. Sebagai contoh, meningkatnya kebutuhan lahan mengakibatkan harga tanah di Karawang melonjak sangat tinggi yaitu sekitar Rp 8 juta - Rp 10 juta per meter, padahal sebelumnya lahan di Karawang sulit untuk dijual dan harganya murah.

Rendahnya penghasilan sektor pertanian pangan tersebut disebabkan biaya produksi untuk bertani cukup tinggi, terkadang tidak sepadan dengan hasil panen, apalagi jika panen gagal, misalnya karena banjir atau hama. Sebagai ilustrasi, biaya tanam padi sekitar Rp 8 juta - Rp 8,5 juta per hektar (Rp 80.000 - Rp 85.000 per are). Setiap 1 hektar sawah dapat menghasilkan rata-rata 6,5 ton - 7 ton gabah kering panen (GKP) per hektar. Harga

54 Endang Suryadi, (Kasubag Program dan Pelaporan Dinas Pertanian Karawang), *op.cit.*

55 *Ibid.*

56 Dinas Pertanian Kabupaten Tabanan, Rekapitulasi Luas Baku Lahan Menurut Jenis Lahan Tahun 2011-2017.

57 Pejabat Dinas Pertanian Tabanan, wawancara dilakukan di Dinas Pertanian Tabanan pada tanggal 14 September 2018.



gabah Rp 4.000 sehingga masih di atas harga pokok pemerintah (HPP) sekitar Rp 3.800 per kg. Selama 1 tahun, sawah dapat dua kali tanam. Dengan demikian selama 1 tahun, petani panen 2 kali. Tiap 1 kali panen, petani mendapatkan Rp 28 juta per hektar. Artinya setiap tahun, petani mendapatkan hasil Rp 56 juta per hektar. Penghasilan sebesar Rp 56 juta per tahun jika dibagi 12 bulan maka petani mendapatkan penghasilan sekitar Rp 4,6 juta per bulan yang dapat digunakan untuk mencukupi kebutuhan. Hasil panen tersebut berkurang jika terjadi gagal panen karena hama/penyakit tanaman dan kesulitan air irigasi. Sulitnya air irigasi disebabkan musim kering atau infrastruktur irigasi banyak yang rusak.<sup>58</sup>

Sulitnya mendapatkan air irigasi tersebut misalnya terjadi pada petani Subak Guama di Tabanan. Infrastruktur air irigasi Subak Guama banyak yang rusak dan memerlukan perbaikan. Subak Guama telah mendapatkan bantuan perbaikan infrastruktur irigasi, namun masih banyak saluran irigasi yang perlu diperbaiki. Saluran irigasi jebol dan harus segera ditutup. Ironisnya petani Subak Guama juga harus berbagi air irigasi dengan anggota subak lainnya. Satu bendungan besar yang ada di Sungai Yasumi dimanfaatkan oleh 8 pekaseh (subak). Untuk itu 8 pekaseh tersebut harus bergiliran untuk mendapatkan air irigasi. Bahkan air di bendungan tersebut juga akan dimanfaatkan oleh PDAM untuk menghasilkan air bersih sehingga dapat dipastikan petani semakin kesulitan untuk dapat mengairi sawahnya.<sup>59</sup>

58 Putu Linakantun (Pegawai Pengawas Lapangan Dinas Pertanian Kabupaten Tabanan), *op.cit.*

59 Putu Linakantun (Pegawai Pengawas Lapangan Dinas Pertanian Kabupaten Tabanan), *Ibid.* Dikemukakan juga oleh I Nyoman Miasa (ketua Subak Guama), disampaikan dalam FGD mengenai "Dampak Penanaman Modal terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan" yang diselenggarakan di Bale Subak Guama, Pura Batan Bingin, Banjar Kekeran, Desa Selanbawak, Kecamatan Marga, Kabupaten Tabanan, pada tanggal 18 September 2018.

Selain biaya produksi menanam padi yang tinggi, sebagaimana dikemukakan oleh aparat BAPPEDA Kabupaten Tabanan, petani menghadapi masalah atau kendala dalam memasarkan hasil pertanian pangannya apalagi jika panen raya. Sampai penelitian ini dilakukan, belum ada yang menangani pemasaran hasil pertanian pangan (padi) agar petani mendapatkan hasil yang memuaskan. Bulog justru membeli padi dari tengkulak dan bukan dari petani. Pada akhirnya petani dipermainkan oleh tengkulak yang mendapatkan untung dengan membeli hasil panen dari petani.<sup>60</sup>

Rendahnya penghasilan petani dan susahnyanya menjadi petani mengakibatkan generus penerus anak petani enggan untuk menjadi petani yang harus bekerja keras mengerjakan sawah dan berlumur lumpur yang kotor. Banyak anak petani yang cenderung bekerja dan meniti karir di sektor lain yang lebih menarik. Misalnya, anak muda di Tabanan lebih tertarik bekerja di sektor pariwisata antara lain bekerja di hotel, toko, dan restoran; menjadi supir penyewaan mobil; menjadi *tour guide* dan sebagainya. Pariwisata dirasa lebih menarik dan prospektif jika dibandingkan sektor pertanian pangan. Akibatnya lahan pertanian pangan tidak ada yang mengurus dan mengerjakan sehingga akhirnya dijual.

## **B. Upaya Daerah dalam Mencegah dan Mengatasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan**

Mengingat pentingnya terwujudnya ketahanan pangan agar hak rakyat atas pangan terpenuhi, maka daerah melakukan beberapa upaya agar pengalihan lahan pertanian pangan tidak terjadi. Upaya yang dilakukan antara lain menindaklanjuti ketentuan perlindungan lahan pertanian pangan di daerah. Pemerintah Kabupaten Karawang misalnya, berupaya untuk menyusun Peraturan Bupati Karawang tentang LP2B (Perbup LP2B), yang merupakan

60 Pejabat BAPPEDA Kabupaten Tabanan, wawancara dilakukan di kantor BAPPEDA pada tanggal 13 September 2018.

aturan pelaksana dari Perda LP2B Karawang. Rancangan Perbup LP2B sampai dengan September 2018 sedang dalam tahap kajian di Dinas Pertanian Kabupaten Karawang. Begitupula Kabupaten Tabanan juga berupaya untuk membentuk Perda LP2B untuk dapat melindungi lahan pertanian pangannya. Sampai dengan penelitian ini dilakukan, sedang dilakukan pendataan atas LP2B. Dalam pendataan tersebut, setelah dilakukan pengecekan di lapangan, lahan sawah masih ada yang berada di luar batas wilayah Tabanan. Untuk menyelesaikan masalah tersebut, dilakukan pendataan secara detil dalam peta yang selanjutnya akan diusulkan kepada Kementerian Dalam Negeri melalui Badan Informasi Geospasial.<sup>61</sup>

Selain membuat regulasi perlindungan lahan pertanian pangan, seiring dengan meningkatnya investasi di daerah maka penting bagi daerah untuk membuat regulasi terkait investasi, khususnya ijin lokasi. Ijin lokasi akan menjadi alat kontrol bagi daerah agar penanam modal memperoleh dan memanfaatkan lahan sesuai dengan aturan. Sehubungan dengan hal ini Karawang telah membentuk Perda Kabupaten Karawang No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Perda Kabupaten Karawang No. 5 Tahun 2013 tentang Ijin Lokasi (Perda Ijin Lokasi Karawang). Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Perda Ijin Lokasi Karawang, ijin lokasi wajib dimiliki oleh setiap orang perseorangan dan/atau badan hukum yang menyelenggarakan kegiatan usaha yang berkenaan dengan pemanfaatan ruang di Kabupaten Karawang. Ijin lokasi tersebut diterbitkan oleh Bupati Karawang, namun wewenang tersebut didelegasikan kepada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Kabupaten Karawang (DPMPT Karawang).<sup>62</sup>

DPMPT Karawang akan memberikan ijin lokasi jika permohonan ijin lokasi sesuai

dengan aturan dan mendapat rekomendasi dari Tim Teknis yang berasal dari perangkat daerah terkait yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Sebaliknya jika tidak sesuai dengan aturan atau berdasarkan pertimbangan teknis bermasalah maka DPMPT Karawang menolaknya. Agar masyarakat mengetahui dan memahami aturan ijin lokasi, DPMPT Karawang juga melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan ijin lokasi. Selain itu, DPMPT Karawang juga memberikan pelayanan yaitu memberikan penjelasan dan konsultasi kepada masyarakat termasuk penanam modal yang menanyakan permasalahan terkait dengan pemberian izin lokasi sehingga mereka mengetahui bahwa LP2B tidak dapat dialihfungsikan untuk kepentingan lainnya selain untuk pertanian pangan.

Seperti halnya Karawang, Tabanan juga telah membentuk Peraturan Bupati Tabanan No. 8 Tahun 2018 tentang Tata cara Pemberian Ijin Lokasi (Perbup Ijin Lokasi Tabanan). Berdasarkan Perbup Ijin Lokasi Tabanan, ijin lokasi akan diberikan jika sesuai dengan RTRW Kabupaten Tabanan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan lahan pertanian pangan.

Upaya penting lainnya untuk mengatasi masalah alih fungsi lahan pertanian pangan adalah mengendalikan LP2B, melindungi dan memberdayakan petani sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 41 Tahun 2009.<sup>63</sup> Beberapa upaya yang telah dilakukan antara lain memberikan stimulan kepada petani, misalnya mempermudah pengadaan pupuk dan memberikan berbagai bantuan antara lain bibit, pupuk, traktor, *transplanter* (alat tanam), dan alat panen. Dinas Pertanian baik Karawang maupun Tabanan juga melakukan pembinaan terhadap petani dan memberikan teknologi baru untuk bertani setelah dilakukan

61 Pejabat Dinas PUPR Kabupaten Tabanan, wawancara dilakukan di Kantor Dinas PUPR pada tanggal 17 September 2018.

62 Pasal 4 Perda Kabupaten Karawang No. 1 Tahun 2016.

63 Lihat Paparan pada Sub Bab III. B.

pengujian terhadap teknologi tersebut. Upaya lainnya adalah mengikutsertakan petani dalam asuransi usaha tani (AUT) untuk mengantisipasi kerugian akibat hama atau pun bencana. Petani mendapat keringanan untuk membayar premi AUT karena mendapat subsidi dari pemerintah. Dengan adanya AUT, petani diringankan karena mendapatkan asuransi jika terjadi gagal panen, misalnya akibat banjir atau serangan hama. Untuk meringankan petani, Tabanan bahkan telah membebaskan petani di Jatiluwih untuk membayar pajak bumi dan bangunan. Sementara untuk mengatasi masalah pemasaran, penting bagi daerah untuk membangun pasar hasil pertanian dan mengembangkan/mendorong industri pertanian sehingga hasil pertanian dapat terserap dengan harga yang sepadan. Fungsi Bulog juga perlu diberdayakan untuk membeli hasil pertanian dari para petani dengan harga yang sepadan. Upaya-upaya tersebut dimaksudkan untuk membantu dan mensejahterakan petani.

Upaya menarik lainnya untuk mensejahterakan petani sekaligus melindungi LP2B dilakukan oleh Tabanan. Upaya tersebut adalah mensinergikan pertanian dengan pariwisata. LP2B di Desa Jatiluwih telah dikembangkan menjadi obyek wisata yang bagus sehingga menarik wisatawan baik dari dalam negeri maupun luar negeri untuk datang ke LP2B Jatiluwih. Perkembangan pariwisata di LP2B Jatiluwih mendatangkan keuntungan bagi petani atau masyarakat adat di Jatiluwih karena mereka mendapatkan pemasukan dari tiket masuk ke LP2B Jatiluwih. Selain itu perekonomian masyarakat juga ikut berkembang dengan berdirinya restoran, penyewaan caping petani, transportasi wisata, penjualan makanan, penjualan souvenir dan sebagainya.

Selain upaya-upaya tersebut, ada rencana/usulan dari Karawang untuk membeli lahan pertanian pangan terutama yang letaknya

berbatasan dengan jalan. Pembelian lahan pertanian pangan oleh pemerintah/pemerintah daerah dapat dilakukan secara bertahap jika anggaran terbatas. Pembelian ini dimaksudkan untuk menutup akses ke sawah. Dengan ditutupnya akses tersebut maka tidak akan ada orang yang berminat untuk membangun rumah atau bangunan di tengah sawah. Lahan pertanian pangan yang dibeli pemerintah/pemerintah daerah selanjutnya dapat disewakan kepada pemilik (petani) sebelumnya agar tetap dapat dikerjakan sehingga petani yang bersangkutan tidak kehilangan mata pencaharian. Agar tidak memberatkan, uang sewa lebih rendah dari harga pasar dan dibayarkan setelah petani panen. Hasil sewa tersebut pada akhirnya menjadi pemasukan daerah yang bermanfaat untuk pembangunan. Dengan berbagai upaya yang telah dilakukan diharapkan alih fungsi lahan pertanian pangan dapat dikendalikan sehingga kemandirian dan ketahanan pangan dapat terwujud.

## **V. Penutup**

### **A. Simpulan**

Lahan pertanian pangan penting untuk dilindungi guna mencegah pengalihan fungsinya menjadi lahan non pertanian pangan; mewujudkan ketahanan pangan, dan memenuhi hak rakyat atas pangan yang dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945. Pelindungan terhadap lahan pertanian pangan juga diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan petani/buruh tani beserta keluarganya, menjaga kelestarian lingkungan hidup, dan menjaga sarana prasarana pertanian terjaga dengan baik. Upaya untuk melindungi lahan pertanian pangan dilakukan secara preventif untuk mencegah pengalihan fungsinya menjadi lahan non pertanian pangan. Pelindungan juga dilakukan secara represif dengan mengenakan hukuman/sanksi kepada pelanggar.

Alih fungsi lahan pertanian pangan tetap terjadi meski telah dilindungi. Beberapa

penyebabnya adalah: 1) ketentuan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan belum ditindaklanjuti sepenuhnya; 2) adanya desakan kebutuhan lahan untuk kepentingan lain; 3) Kurangnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai lahan pertanian pangan yang dapat dialihkan; 4) Sektor lain seperti industri, perkebunan, dan pariwisata lebih menarik jika dibandingkan sektor pertanian pangan; 5) rendahnya penghasilan dan kesejahteraan petani; dan 6) tidak ada ketertarikan dari generasi penerus di bidang pertanian. Sehubungan dengan permasalahan tersebut, beberapa upaya yang dilakukan adalah: 1) menindaklanjuti sepenuhnya ketentuan perlindungan lahan pertanian pangan; 2) membuat regulasi perijinan khususnya ijin lokasi dan mensosialisasikannya kepada masyarakat; 3) memberikan ijin lokasi sesuai aturan (Perda RTRW dan Perda LP2B); 4) mengendalikan LP2B, melindungi dan memberdayakan petani; dan 5) mensinergikan sektor pertanian dengan sektor lainnya seperti pariwisata sehingga kedua sektor tersebut berkembang.

## B. Saran

Mengingat pentingnya ketersediaan lahan pertanian pangan untuk mewujudkan ketahanan pangan maka pemerintah dan pemerintah daerah harus bersungguh-sungguh melakukan segala upaya untuk melindunginya. Regulasi daerah untuk menindaklanjuti ketentuan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan harus secepatnya dibentuk. Selain itu pemerintah dan pemerintah daerah perlu mengupayakan untuk menjadikan sektor pertanian tidak kalah menariknya dengan sektor lain sehingga generasi muda/generasi penerus tertarik untuk bertani dan menjadi petani sehingga lahan pertanian pangan terjaga dan terurus dengan baik.

## Daftar Pustaka

### Jurnal

- Ayu, Isdiyana Kusuma dan Benny Krestian Heriawanto. “Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia”. *Jurnal Ketahanan Pangan*, JU-Ke. Volume 2, Nomor 2. Desember 2018.
- Chofyan, Ivan; Uton Rustan, dan Asep Hariyanto. “Upaya Mempertahankan Kabupaten Karawang Sebagai Lumbung Padi Nasional”. *Ethos (Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat)*. Vol. 4 No. 1, Januari 2016. file:///F:/jurnal%20karawang.pdf. Diakses tanggal 6 Mei 2019.
- Dewi, Nurma Kumala dan Iwan Rudiarto. “Identifikasi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Daerah Pinggiran di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang”. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*. Volume 1 Nomor 2, Agustus 2013.
- Hafidah, Noor; Mulyani Zulaeha; Lies Ariyani. “Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian terhadap Perlindungan Hak Masyarakat Atas Pangan Studi di Kabupaten Banjar”. *Badamai Law Journal*, Vol. 2, Issues 1, Maret 2017.
- Janti, Gesthi Ika; Edhi Martono; dan Subejo. “Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah”. *Jurnal Ketahanan Nasional*. Vol. 22, No.1, April 2016.
- Juhadi. “Pola-Pola Pemanfaatan Lahan dan Degradasi Lingkungan pada Kawasan Perbukitan”. *Jurnal Geografi*. Vol. 4 No. 1. Januari 2017.
- Kusniati, Retno. “Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan”. *Inovatif, Jurnal Ilmu Hukum*.

Volume 6, No. 2, 2013. <https://online-journal.unja.ac.id/index.php/jimih/article/view/2115/0>. Diakses tanggal 12 April 2018.

Kusumastuti, Ayu Candra; Lala M. Kolopaking; dan Baba Barus. "Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi lahan Pertanian Pangan di Kabupaten Pandeglang". *Sodality, Jurnal Sosiologi Pedesaan*. Vol. 6 No. 2 Agustus 2018. <file:///F:/jurnal%20alih%20lahan.pdf>. Diakses tanggal 6 Mei 2019.

Nurhidayah, Zullaika Tipe. "Aspek Keadilan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian". *Jurnal Repertorium*. Volume Iv No. 2. Juli-Desember 2017.

Permadi, Iwan. "Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum". *Yustisia*. Vol. 5 No. 2. Mei-Agustus 2016.

Rejekiingsih, Triana. "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)". *Yustisia*. Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus 2016.

## Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Komentor Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Cetakan kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Karawang. *Kabupaten Karawang dalam Angka 2017*. Karawang: Badan Pusat Statistik Kabupaten Karawang, 2018.

Darwanto, Dwidjono Hadi. *Ketahanan Pangan Mandiri di Indonesia, dalam Pertanian Terpadu untuk Mendukung Kedaulatan Pangan Nasional*. Editor: Bambang Hendro Sunarminto. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.

Dinas Pertanian Kabupaten Tabanan. *Rekapitulasi Luas Baku Lahan menurut jenis Lahan Tahun 2011-2017*.

Hasni. "Mempersoalkan Hukum dan Keadilan Dalam Rangka Penerapan Kebijakan Bidang Pertanahan, Penataan Ruang, dan Pengelolaan Lingkungan Hidup" dalam *Hukum dan Keadilan (Aspek Nasional & Internasional)*. Editor: Amad Sudiro dan Debi Bram. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.

"Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 002/PUU-I/2003 tentang Privatisasi Minyak dan Gas Bumi", dalam *Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.

Sari, Elsi Kartika dan Advendi Simangunsong. *Hukum dalam Ekonomi*. Jakarta: Grasindo, 2005.

Supramono, Gatot. *Hukum Acara Pidana & Hukum Pidana di Bidang Perikanan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2011.

## Surat Kabar

Suyanto, Bagong. "Panic Buying dan Ulah Spekulasi di Balik Kenaikan Harga Beras". *Kompas*, Rabu, 17 Januari 2018.

## Pustaka dalam Jaringan

"Alih Fungsi Lahan di Tabanan Semakin Pesat". <https://baliexpress.jawapos.com/read/2019/04/08/130458/alih-fungsi-lahan-di-tabanan-semakin-pesat>. Diakses tanggal 6 Mei 2019.

"BPS Sebut Luas Lahan Pertanian Kian Menurun". [www.cnnindonesia.com](http://www.cnnindonesia.com). Diakses tanggal 6 Mei 2019.

- “Konsep Ketahanan Pangan”. <https://www.scribd.com/doc/95543315/Konsep-Ketahanan-Pangan-Teori-Disensus>. Diakses tanggal 8 Juni 2018.
- “Kota Industri Karawang Merupakan yang Terbesar di Indonesia”. 6 Maret 2019. <https://www.knic.co.id/ja/kota-industri-karawang-merupakan-yang-terbesar-di-indonesia>. Diakses tanggal 13 Mei 2019.
- “Lahan Pertanian di Wilayah Perkotaan Karawang Dipastikan Habis”. <https://www.pikiran-rakyat.com/jawabarat/2018/04/04/lahan-pertanian-di-wilayah-perkotaan-karawang-dipastikan-bakal-habis-422307>. Diakses tanggal 13 Mei 2019.
- “Luas Lahan Pertanian Karawang Telah Susut 30 Ribuan Hektar?”. <http://www.taktik.co.id/2017/09/29/luas-lahan-pertanian-karawang-telah-susut-30-ribuan-hektar>. Diakses tanggal 7 Mei 2019.
- “Penyusutan Lahan Sawah Mengancam Ketahanan Pangan”. <https://beritagar.id/artikel/berita/penyusutan-lahan-sawah-mengancam-ketahanan-pangan>. Diakses tanggal 28 Mei 2018.
- Rihanto, Dodo. “Setiap Tahun, 150 Ha sawah di Karawang Beralih Fungsi”. 13 Juni 2016. <https://www.pikiran-rakyat.com/jawabarat/2016/06/13/setiap-tahun-150-ha-sawah-di-karawang-beralih-fungsi-371689>. Diakses tanggal 7 Mei 2019.
- Sulaeman, Agus. “Karawang, Lumbung Padi dan Kota Industri”. 12 Agustus 2017. <http://www.jabarpos.id/karawang-lumbung-padi-dan-kota-industri/>. Diakses tanggal 25 November 2018.
- “Tabanan Raih Penghargaan IAI Award 2017”. 30 September 2017. <http://mediaindonesia.com/read/detail/124935-tabanan-raih-penghargaan-iai-award-2017>. Diakses tanggal 23 November 2018.
- Zamakhsyari, Ahmad. “Perda LP2B di Karawang Lemah Tanpa Perbup”. 12 September 2018. <https://tvberita.co.id/news/regional/perda-lp2b-di-karawang-lemah-tanpa-perbup/>. Diakses tanggal 7 Mei 2019.