

JURNAL FENOMENA

P-ISSN : 3047-7204 E-ISSN : 0215-1448

VOL.22., NO.1. Mei 2024

<https://unars.ac.id/ojs/index.php/fenomena/index>

**AKIBAT HUKUM ADANYA PENGENDALIAN AHLI FUNGSI LAHAN
ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2009 TENTANG
PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN BERKELANJUTAN GUNA
MENCAPAI KETAHANAN PANGAN**

***LEGAL CONSEQUENCES OF EXPERT CONTROL OF LAND FUNCTIONS
OVER LAW NUMBER 41 OF 2009 CONCERNING THE PROTECTION OF
SUSTAINABLE AGRICULTURAL LAND TO ACHIEVE FOOD SECURITY***

Lovika Augusta Purwaningtyas

lovika.augusta@gmail.com

¹Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Abdurachman Saleh Situbondo

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan merupakan suatu aturan yang dibuat oleh Pemerintah sebagai upaya untuk memberikan perlindungan terhadap penggunaan lahan pertanian pangan. Akan tetapi peraturan yang demikian pada dasarnya perlu diupayakan penjabaran yaitu berupa ketentuan lebih lanjut oleh Pemerintah Provinsi hingga Pemerintah Kabupaten. Hal ini didasari fakta bahwa telah banyak lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan pemukiman. Salah satu aturan lanjutan yang diharapkan adalah bahwa rencana tata ruang wilayah daerah perlu memasukkan aturan wajib mengenai penetapan kawasan pertanian yang berlandaskan pada asas perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana pengendalian tata ruang yang efektif guna mencegah alih fungsi lahan pertanian dan bagaimana cara pencegahan alih fungsi lahan pertanian serta penataan ruang yang berdasar pada pertanian berkelanjutan. Temuan lapangan tentang alih fungsi lahan pertanian tanaman pangan ke penggunaan lain sangat multi kompleks. Multi kompleks persoalan dapat dilihat dari derajat pertumbuhan alih fungsi lahan, faktor tofografi, kaitan dengan kehidupan sosial dan budaya, pertam-bahan populasi, tingkat kesejahteraan petani, irigasi, perluasan kota, political will dari pemerrintah, serta pemangku kepentingan lainnya. Oleh karena itu, guna menahan laju pertumbuhan alih fungsi lahan tersebut perlu strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang bersifat holistik dan komprehensif.

Kata kunci: pertanian; pangan; pembangunan

ABSTRACT

Act Number 41 of 2009 on The Protection of Sustainable Agricultural Land is a rule made by the Government in an effort to provide protection against the use of food agricultural land. This is based on the fact that there has been a lot of agricultural land, switched functions into residential land. Continuous rules expecting the regional spatial plan, to include mandatory rules regarding the establishment of agricultural areas based on the principle of protection of sustainable food agricultural land. The purpose of this study is to find out how to control effective spatial planning to prevent the transfer of agricultural land functions and how to prevent the transfer of agricultural land functions and spatial arrangements based on sustainable agriculture. The field findings on the transfer of the function of agricultural land of food crops to other uses are very multi-complex. Therefore, the transfer of agricultural land functions should be a concern for many parties. The parties in question are pedestals with a fairly broad dimension, all levels of society or stakeholders who are directly interested in the transfer of agricultural land functions. In this regard, a rationale is needed: the strategy of controlling land transfer functions that rely on the community. The conclusion of the author is that food tenacity must be improved, especially in the era of agricultural liberalization must be seen in the framework of realizing food sovereignty as an effort to show the identity of the nation. Land transfer should be controlled not only by legal / regulatory approach (as a first order condition) but also accompanied by initiatives and strengthening social institutions at the farmer level (as a second order condition).

Keywords: agriculture; food; development

PENDAHULUAN

Kekayaan hasil pertanian akan memberikan peran penting dalam perekonomian nasional. Berkembangnya sistem perekonomian dan meningkatnya jumlah penduduk. Permasalahan tersebut memunculkan ide untuk alih fungsi lahan. Berkurangnya lahan pertanian ini terjadi karena maraknya alih fungsi lahan pertanian yang dipicu antara lain karena (1) faktor ekonomi; (2) faktor pemekaran daerah otonom; dan (3) kebijakan pangan seperti impor pangan. Selain faktor-faktor tersebut, erosi lahan pertanian yang disebabkan oleh aktivitas ekonomi manusia terutama permukiman, pembangunan infrastruktur seperti jalan, bendungan, atau industri. Pembangunan masih menyebabkan banyak lahan pertanian dialihkan untuk non-pertanian. Pemerintah bersama DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Alih fungsi lahan pertanian ini sangat disayangkan karena dalam rencana tata ruang setiap daerah telah ditentukan alokasi wilayah yang berfungsi sebagai kawasan konservasi dan budidaya. Seringkali rencana tata ruang tersebut tidak dipatuhi karena kuatnya kepentingan pihak-pihak tertentu yang memaksakan rencana tata ruang awal. Kehilangan lahan pertanian cenderung diikuti dengan hilangnya mata pencaharian petani yang dapat menimbulkan pengangguran bertambah dan akhirnya memicu masalah sosial lainnya. Masyarakat petani tradisional di pedesaan pada umumnya tidak memiliki latar

belakang pendidikan formal yang memadai dan tidak memiliki keahlian lain selain dari pada bertani. Demikian pula, alih fungsi lahan pertanian dapat menyebabkan hilangnya investasi infrastruktur pertanian (irigasi) yang menelan biaya yang sangat tinggi.

Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Eka N.A.M. Sihobing, Adryan dan Mirsa Astuti, meneliti tentang pemberian insentif bagi petani yang melaksanakan perlindungan lahan pertanian secara konsisten dalam rangka ketahanan pangan berkelanjutan berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012, hal tersebut Insentif ditawarkan untuk mengembangkan infrastruktur pertanian, pendanaan penelitian dan pengembangan bibit premium dan varietas, akses mudah untuk informasi dan teknologi, menyediakan produksi dan fasilitas infrastruktur, memastikan hak lahan pertanian pada lahan pertanian yang berkelanjutan, dan/atau penghargaan untuk petani berprestasi tinggi. Sehingga insentif hanya diberikan kepada pemilik lahan pertanian yang tidak mengalihfungsikan lahan pertanian pangan, melainkan perkembangan teknologi untuk menjaga ketahanan pangan, dengan pengembangan varietas unggul pertanian tidak harus dikembangkan berbasis lahan. Oleh karena itu untuk mewujudkan ketahanan pangan, diperlukan suatu upaya untuk mengembangkan kebijakan yang tidak hanya berbasis lahan (Sihombing et al., 2021, 13). Berdasarkan penelitian terdahulu, penulis tertarik untuk meneliti mengenai bagaimana pengendalian alih fungsi lahan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Penelitian ini memiliki manfaat dan tujuan. Manfaat dari penelitian ini adalah dapat memberikan kontribusi pemikiran tentang bagaimana pengendalian alih fungsi lahan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia guna menuju ketahanan pangan. Sedangkan tujuan dari penulisan ini, diharapkan penataan ruang dapat berpatokan pada prinsip pembangunan berkelanjutan karena pemanfaatan sumber daya (termasuk ruang) bukan untuk generasi yang hidup sekarang akan tetapi diharapkan dapat dinikmati oleh generasi yang akan datang. Penataan ruang harusnya tidak bisa hanya memperhatikan satu aspek ekonomi, karena dapat mengakibatkan fungsi lahan/ruang untuk aspek sosial dan

lingkungan akan menurun, dan akhirnya menyebabkan masalah lingkungan yang dapat mengancam keberlangsungan makhluk hidup di bumi. Jenis penelitian yang dipergunakan adalah penelitian hukum normatif. Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan diurai lebih lanjut adalah apakah akibat hukum adanya pengalihan fungsi lahan atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009? Serta bagaimanakah pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang berdasar pada pertanian berkelanjutan guna mencapai ketahanan pangan?

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian dalam penelitian hukum ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif atau *doctrinal legal research*, yaitu penelitian melalui bahan-bahan hukum baik bersifat primer maupun sekunder. Bahan hukum disusun secara sistematis untuk mengkaji suatu isu hukum atau permasalahan hukum. Metode penelitian ini dilakukan dengan mengkaji aturan hukum yang bersifat autoritatif dan literatur sebagai konsep teori serta pendapat ahli hukum yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dianalisis dalam penelitian ini. Penulis menggunakan tipe penelitian normatif yuridis dalam penelitian hukum ini, untuk menganalisis suatu permasalahan yang menjadi isu hukum dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Akibat Hukum Adanya Pengalihan Fungsi Lahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan

Berbagai peraturan perundang undangan telah dibuat guna mencegah dimanfaatkannya lahan pertanian untuk kegiatan non pertanian. Misalnya Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian tanah untuk Keperluan Perusahaan; PMDN Nomor 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hakatas Tanah untuk Keperluan Pembangunan Perumahan; Keputusan Presiden

Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri, Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 1980 tentang Kebijakan mengenai Pencetakan Sawah, merupakan contoh aturan yang melarang digunakannya lahan pertanian subur untuk penggunaan non pertanian akan tetapi pelaksanaan peraturan perundang undangan tersebut tidak efektif karena kurang didukung oleh data dan sikap proaktif pemerintah yang memadai. Terdapat 3 (tiga) kendala mendasar yang menjadi penyebab peraturan tentang pengendalian konversi lahan sulit dilaksanakan yaitu (Luthfi, 2003, 11): (1) Kebijakan yang kontradiktif; (2) cakupan kebijakan yang terbatas; (3) Kendala konsistensi perencanaan.

Pertama, kebijakan kontradiktif terjadi karena di satu pihak pemerintah melarang alih fungsi lahan tetapi di pihak lain kebijakan ekonomi dan industri mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Kedua, cakupan kebijakan(peraturan) hanya terbatas pada perusahaan/badan hukum yang akan menggunakan tanah dan/atau mengubah fungsi penggunaan tanah; sedangkan perubahan yang dilakukan oleh perorangan belum/tidak tercover oleh peraturan tersebut. Padahal konversi lahan yang dilakukan oleh individu pun diperkirakan cukup luas. Ketiga, konsistensi perencanaan menjadi kendala karena Rencana tata Ruang Wilayah (RTRW) dan izin lokasi sebagai instrumen pengendaliannya, tidak dapat mencegah alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian. Terakhir, peraturan yang mengendalikan alih fungsi lahan muncul dengan lahirnya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Undang undang ini diharapkan dapat memberikan perlindungan terhadap kawasan dan lahan pertanian pangan serta menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan akan tetapi, dalam implementasinya Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 mempunyai permasalahan tersendiri. Hal ini disebabkan banyak daerah yang belum membuat Rencana Tata Ruang Wilayah (nya, yang antara lain didalamnya juga harus menetapkan alokasi lahan untuk pertanian pangan).

Beralihnya fungsi lahan pertanian menjadi fungsi non pertanian secara terus menerus tanpa upaya pengendalian yang terarah akan menyebabkan semakin berkurangnya luasan tanah untuk kegiatan pertanian, dan pada akhirnya dapat

melemahkan ketahanan pangan (food security) rakyat Indonesia. Melemahnya ketahanan pangan pada akhirnya dapat juga melemahkan kedaulatan pangan (food sovereignty), karena di era globalisasi dan perdagangan bebas saat ini, negara-negara maju melakukan liberalisasi perdagangan pangan melalui strategi perdagangan secara dumping. Strategi ini terbukti menghancurkan sistem pertanian pangan di negara-negara berkembang yang tidak mampu berkompetisi dengan komoditi pangan yang berasal dari negara-negara maju. Tapi, dengan munculnya Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang diharapkan mampu menciptakan ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan ditengah keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang kurang tentang pentingnya penataan ruang yang terstruktur untuk menjamin kehidupan generasi yang akan datang. Sebagaimana dituliskan dalam Pasal 1 ayat 5 Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, bahwa: “Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.” Akibat hukum yang ditimbulkan apabila melakukan alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian dan tidak memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah akan berdampak menjadi tidak bagus. Lahan pertanian semakin lama akan berkurang dan pihak-pihak yang melanggar syarat-syarat alih fungsi lahan yang ditetapkan akan dikenai Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana. Berkaitan dengan pelaksanaan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 disimpulkan bahwa ketentuan yang mengatur tentang alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian tidak bisa terlaksana sebagaimana mestinya karena masyarakat masih sering mengabaikan peraturan yang ditetapkan dan prosedur yang ada.

Hal tersebut berkaitan dengan Reforma Agrarian. Pembaruan agraria, atau adakalanya disebut dengan “reforma agraria”, adalah suatu upaya korektif untuk menata ulang struktur agrarian yang timpang, yang memungkinkan eksploitasi manusia, menuju tatanan baru dengan struktur yang bersendi kepada keadilan agraria. Menurut Badan Pertanahan Nasional RI makna Reforma Agraria adalah restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan, dan kepemilikan sumber

sumber agrarian, terutama tanah yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan kesejahteraan rakyat. Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria menyebutkan bahwa Reforma Agraria merupakan penetapan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Konsep Reforma Agraria adalah suatu konsep untuk menjawab permasalahan yang dihadapi oleh petani dan rakyat miskin yaitu kesenjangan akses dan kepemilikan tanah. Reforma agrarian dilakukan dengan mendistribusikan tanah kepada petani yang tidak memiliki tanah atau yang tanahnya sempit. Reforma agraria yang telah ditegaskan komitmen politiknya dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, program-programnya harus diprioritaskan untuk mengatasi masalah agraria. Hak atas pangan merupakan hak asasi setiap warga negara yang harus dijamin oleh negara. Negara wajib menjamin kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Hal ini sejalan dengan pengertian kedaulatan pangan itu sendiri yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 yaitu hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

Tanah atau lahan merupakan aset terpenting dari kegiatan pertanian. Ketersediaan tanah yang subur menjadi syarat penting pula bagi kegiatan pertanian itu sendiri. Oleh karena itu keberadaan dan ketersediaan lahan pertanian perlu dilindungi keberlanjutannya. Di sisi lain, 70% dari keseluruhan jumlah rakyat Indonesia adalah petani yang menggantungkan kehidupannya pada kegiatan pertanian (Erfan, 2006, 7). Sebagai negara agraris, kedudukan dan keberadaan lahan pertanian merupakan unsur penting bagi kegiatan pembangunan. Menurut Sediono M.P. Tjondronegoro, negara agraris tidaklah boleh diartikan dalam arti sempit yaitu negara yang mengandalkan sektor pertanian sebagai penopang utama ekonominya; akan tetapi harus difahami dalam arti luas, yaitu

negara yang mengandalkan sumber daya agraria (bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk menopang ekonomi negaranya) (Sediono, 2008, 7). Sejalan dengan komitmen politik dalam Tap MPR tersebut, BPN menetapkan 6 (enam) program strategis, yaitu (Sediono, 2008, 7): (1) Menata kembali ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; (2) Mengurangi kemiskinan; (3) Menciptakan lapangan kerja; (4) Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber sumber ekonomi terutama tanah; (5) Mengurangi sengketa dan/atau konflik pertanahan dan keagrariaan; (6) Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup; dan (7) Meningkatkan ketahanan pangan rakyat Indonesia dan ketahanan energi nasional. Ketujuh tujuan tersebut pada dasarnya saling berhubungan, satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan.

Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang: “Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.” Sesuai dengan ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah ditetapkan bahwa penyelesaian administrasi pertanahan hanya dapat dilaksanakan apabila telah memenuhi persyaratan penggunaan dan pemanfaatan lahan sesuai dengan arahan peruntukan dalam RTRW. Berdasarkan ketentuan tersebut, peran rencana tata ruang menjadi sangat menentukan dalam upaya pengendalian konversi lahan pertanian, yakni melalui pembatasan penyelesaian administrasi pertanahan. Akan tetapi, di berbagai daerah seringkali dijumpai bahwa lahan lahan pertanian subur, terutama lahan sawah beririgasi teknis, ternyata diperuntukkan bagi kegiatan non pertanian seperti permukiman, industri, dan jasa. Dengan demikian, dalam konteks perencanaan ruang, alih fungsi ini telah secara sadar direncanakan untuk terjadi.

Pertimbangan aspek pertanahan atau lebih dikenal dengan aspek penatagunaan tanah merupakan salah satu instrumen yang secara operasional telah digunakan untuk menggambarkan kondisi objektif dan terbaru (present landuse) dari suatu bidang tanah. Secara fungsional pertimbangan aspek penatagunaan

tanah ini memiliki lima kegunaan sebagai berikut (Bambang et al., 2013, 25): (1) Sarana pengendali dan pemantauan perubahan penggunaan tanah yang dibuat dalam rangka pemberian ijin lokasi, pemberian hak atas tanah, permohonan perubahan penggunaan tanah dan kegiatan pembangunan lainnya yang berkaitan dengan penatagunaan tanah; (2) Sarana pengendali penggunaan tanah dalam rangka kegiatan pembangunan agar tidak terjadi tumpang tindih (over lapping) lokasi dengan arahan tata ruang wilayah dan ketentuan teknis lainnya yang telah digariskan; (3) Bahan pertimbangan kepada pimpinan dalam pengambilan keputusan yang sekaligus menjadi sarana koordinasi teknis antar sektor dalam rangka mengarahkan lokasi pembangunan; (4) Bahan pertimbangan instansi dan dinas terkait dalam rangka pemberian ijin pembangunan sesuai dengan kewenangannya menurut ketentuan peraturan dan perundangan yang berlaku; (5) Bahan informasi dalam upaya pengembangan sistem informasi pertanahan dalam rangka pengendalian dan evaluasi serta pemberian bimbingan penggunaan tanah guna peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Penerapan ke lima fungsi pertimbangan aspek pertanahan tersebut secara optimal oleh pemerintah daerah dapat menjadi sarana yang efektif dalam menjabarkan kebijakan pertanahan untuk memantau dan membatasi perubahan tanah pertanian (tanah sawah) ke penggunaan tanah nonpertanian, yaitu adanya penilaian kondisi tanah yang terbaru dan pertimbangan aspek aspek pembangunan lainnya. Adapun kewajiban pemohon adalah memberikan gambaran kondisi tanah pada saat pengajuan permohonan ijin perubahannya meliputi: (1) Jenis penggunaan tanah; (2) Kesuburan dan produktivitas tanah; (3) Status penggunaan tanah; (4) Faktor faktor lingkungan; (5) Rencana tata ruang wilayah maupun rencana pembangunan daerah; (6) Prasarana, sarana dan fasilitas lingkungan di lokasi kegiatan sekitarnya yang akan ter kena dampak kegiatan pemohon; dan (4) Faktor faktor pendukung dan penghambat lainnya.

Sedangkan pertimbangan penting bagi pemerintah daerah dalam mengambil keputusan untuk mengalihkan atau melarang alih fungsi tanah pertanian setelah mengkaji kondisi tanah di atas ialah: (1) Pertimbangan kesesuaian rencana pemohon dengan rencana tata ruang wilayah; (2) Pertimbangan kesesuaian

rencana pemohon dengan rencana pembangunan daerah; (3) Pertimbangan kewenangan menggunakan tanah sesuai dengan jenis hak atas tanah; (4) Pertimbangan kewajiban mengusahakan tanah sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (5) Pertimbangan terhadap peningkatan nilai, produksi dan kesuburan tanah; (6) Pertimbangan kelestarian lingkungan hidup dan pencegahan kerusakan tanah; (7) Pertimbangan larangan menelantarkan tanah.

Pertimbangan aspek penatagunaan tanah selama ini baru diberikan jika secara resmi pemilik tanah atau pihak pengembang ingin mengurus ijin penggunaan tanah atau perubahan penggunaan tanahnya, akan tetapi disadari bahwa pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat tanpa melalui proses perijinan secara formal ini justru jumlahnya lebih banyak. Kekosongan dan ketidak tegasan aturan pelaksana di daerah untuk mencegah terjadinya alih fungsi tanah pertanian secara sewenang wenang sering dimanfaatkan oleh para spekulan atau pihak pihak yang hanya berorientasi kepada profit saja. Dalam mempertimbangan aspek penatagunaan tanah ini, pemerintah daerah memiliki sarana yang memadai untuk memonitor dan membatasi upaya para pemilik tanah yang secara sengaja merubah fungsi tanah pertanian yang mereka kuasai atau miliki, dengan cara: (1) Menutup saluran saluran irigasi yang mengairi sawah beririgasi teknis mereka; (2) Mengeringkan sawah beririgasi teknis miliknya dan menjadikannya untuk penggunaan pertanian tanah kering; (3) Menimbun sawah beririgasi teknis miliknya untuk keperluan bangunan; (4) Menjual tanah tegalan/tanah kering, hasil perubahan sah di atas tanpa ijin dalam upaya menghindari larangan.

2. Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Yang Berdasarkan Pada Pertanian Berkelanjutan Guna Mencapai Ketahanan Pangan

Salah satu tujuan perencanaan ruang suatu wilayah adalah untuk mewujudkan ruang wilayah yang produktif dan berkelanjutan. Dalam penjelasan Pasal 2 huruf (a) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; produktif dimaksudkan sebagai proses produksi dan distribusi yang berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing. Sementara

berkelanjutan dimaksudkan sebagai kondisi kualitas lingkungan fisik yang dapat dipertahankan bahkan ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan. Makna produktif dan berkelanjutan tersebut lebih menitik beratkan pada kegiatan ekonomi dan dukungan sumber daya alam terhadap kegiatan ekonomi tersebut. Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRW Nasional, kawasan peruntukan pertanian masuk ke dalam kategori kawasan budi daya, mencakup kawasan budi daya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan dan/atau tanaman industri. Kawasan peruntukan pertanian ini penetapan kawasannya harus memperhatikan kriteria kriteria sebagai berikut (Ida, 2010, 9): (1) Memiliki kesesuaian lahan untuk dikembangkan sebagai kawasan pertanian; (2) Ditetapkan sebagai lahan pertanian abadi; (3) Mendukung ketahanan pangan nasional; dan/atau (4) Dapat dikembangkan sesuai dengan tingkat ketersediaan air.

Kriteria tersebut perlu diperhatikan, karena jika alih fungsi lahan dibiarkan terus terjadi, akan sulit memperoleh kesesuaian lahan untuk pengembangan kawasan pertanian. Jika kesesuaian lahan sudah diperoleh maka perlu ditetapkan perlindungan atas lahan pertanian tersebut agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan, untuk mendukung program ketahanan pangan, dan untuk pengembangannya lebih lanjut perlu diperhatikan tingkat ketersediaan air agar kesuburan tanah dapat dipertahankan. Menurut Pasal 66 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) kriteria penetapan kawasan pertanian yang tepat diharapkan dapat mendorong terwujudnya kawasan pertanian yang memberi manfaat untuk:

(1) Memelihara dan meningkatkan ketahanan pangan nasional; (2) Meningkatkan daya dukung lahan melalui pembukaan lahan baru untuk pertanian tanaman pangan (padi sawah, padi gogo, palawija, kacang-kacangan dan umbi-umbian), perkebunan, peternakan, hortikultura dan pendayagunaan investasi; (3) Meningkatkan perkembangan pembangunan lintas sektor dan sub sektor serta kegiatan ekonomi sekitarnya.

Perlindungan dan pengendalian lahan pertanian secara menyeluruh dapat

ditempuh melalui 3 (tiga) strategi (Iwan, 2013, 8): (1) Memperkecil peluang terjadinya konversi lahan sawah dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi penawaran dan sisi permintaan. Dari sisi penawaran dapat berupa insentif kepada pemilik sawah yang berpotensi untuk dirubah. Dari sisi permintaan pengendalian sawah dapat ditempuh: (a) Mengembangkan pajak tanah yang progresif; (b) Meningkatkan efisiensi kebutuhan lahan untuk non pertanian sehingga tidak ada tanah terlantar; (c) Mengembangkan prinsip hemat lahan untuk industry, perumahan, dan perdagangan misalnya pembangunan rumah susun. (2) Mengendalikan kegiatan konversi lahan, meliputi: (a) Membatasi konversi lahan sawah yang memiliki produktivitas tinggi, menyerap tenaga kerja pertanian tinggi, dan mempunyai fungsi lingkungan tinggi; (b) Mengarahkan kegiatan konversi lahan pertanian untuk pembangunan kawasan industry, perdagangan, dan perumahan pada kawasan yang kurang produktif; (c) Membatasi luas lahan yang dapat dikonversi di setiap kabupaten/kota yang mengacu pada kemampuan pengadaan pangan mandiri; (d) Menetapkan Kawasan Pangan Abadi yang tidak boleh dikonversi, dengan pemberian insentif bagi pemilik lahan dan pemerintah daerah setempat. (3) Instrumen pengendalian konversi lahan Instrumen yang dapat digunakan untuk perlindungan dan pengendalian lahan sawah melalui instrument yuridis dan non yuridis yaitu: (a) Instrumen yuridis berupa peraturan perundang undangan yang mengikat (apabila memungkinkan setingkat undang undang) dengan ketentuan sanksi yang memadai; (b) Instrumen insentif dan disinsentif bagi pemilik lahan sawah dan pemerintah daerah setempat; (c) Pengalokasian dana dekonstruksi untuk mendorong pemerintah daerah dalam mengendalikan konversi lahan pertanian terutama sawah; (d) Instrumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan perizinan lokasi.

Sehubungan dengan itu, kebijakan prioritas yang diusulkan dalam rangka pengendalian konversi lahan pertanian adalah sebagai berikut: (1) Menyusun peraturan perundang undangan tentang ketentuan Perlindungan Lahan Pertanian Produktif, baik dalam bentuk Peraturan Presiden, Pemerintah Pemerintah maupun Undang Undang; (2) Menetapkan zonasi (lokasi) lahan lahan pertanian yang dilindungi, misalnya : Sawah Perlindungan Abadi, Sawah Konversi Terbatas dan

Sawah Konversi, dalam bentuk Keputusan Presiden; (3) Menetapkan bentuk insentif dan disinsentif terhadap pemilik tanah dan pemerintah daerah setempat; (4) Mengintegrasikan ketentuan kegiatan tersebut dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota; (5) Membentuk Komisi Pengendali Konversi Lahan Sawah baik di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota, dengan keputusan kepala daerah yang bersangkutan.

Implementasinya, ketentuan tentang lahan pengganti tentu memerlukan pengawasan baik dari pemerintah itu sendiri maupun dari masyarakat karenasangat mudah terjadi penyimpangan. Selain arahan peraturan zonasi, diperlukan juga arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif serta arahan sanksi sebagai instrumen pengendalian dalam pemanfaatan ruang, yang tunduk pada ketentuan peraturan perundang undangan yang selama ini berlaku dan diberikan oleh pejabat yang berwenang. Terkait dengan ketersediaan tanah untuk kegiatan pertanian, Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, malah memungkinkan adanya alih fungsi lahan dari non pertanian ke fungsi pertanian. Konversi lahan yang demikian tentu harus dilaksanakan dengan memperhatikan kelangsungan program program reforma agraria seperti program redistribusi dan distribusi tanah karena tanah tanah yang dapat dikonversi adalah tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar dan tanah bekas kawasan hutan yang belum ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Keseluruhan kebijakan prioritas di atas hendaknya dapat diaplikasikan secara terkoordinasi antar instansi terkait. Dalam rangka pemberian perizinan, seperti izin lokasi, IMB, dan perizinan lainnya, serta dalam rangka penyelesaian administrasi pertanahan, ketentuan pengendalian konversi ini haruslah menjadi acuan prioritas. Demikian pula mekanisme insentif perlu dikembangkan untuk mendorong petani mempertahankan lahan pertaniannya, misalnya dalam bentuk keringanan PBB, bantuan atau subsidi saprodi, dan pengkreditan lunak, peningkatan kualitas, dan kuantitas jaringan irigasi, dan kegiatan lainnya yang menunjang. Tidak kalah penting, peranan dinas pertanian setempat untuk memantau dan menganalisa kondisi lahan pertanian di wilayahnya, sebagai masukan yang sangat berharga

bagi pemerintah daerah setempat dalam penyusunan dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah yang memberikan prioritas terhadap perlindungan tanah pertanian.

KESIMPULAN

Lahan semakin lama akan berkurang, pihak-pihak yang melanggar syarat-syarat alih fungsi lahan yang sudah ditetapkan akan dikenai Sanksi Administratif dan Sanksi Pidana. Berkaitan dengan pelaksanaan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 disimpulkan bahwa ketentuan yang mengatur tentang alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian tidak bisa terlaksana sebagaimana mestinya, masyarakat masih sering mengabaikan peraturan yang ditetapkan dan prosedur yang ada. Meningkatkan ketahanan pangan, terutama di era liberalisasi pertanian harus dilihat dalam kerangka mewujudkan kedaulatan pangan sebagai upaya menunjukkan jati diri bangsa. Alih fungsi lahan seyogianya dikendalikan tidak hanya dengan pendekatan hukum/regulasi (sebagai first order condition) tapi juga disertai inisiatif dan penguatan kelembagaan sosial di tingkat petani (sebagai second order condition). Dengan adanya Reforma Agraria dan Kebijakan Pertanahan diharapkan mampu mewujudkan pertanian yang berkeadilan dan mensejahterahkan rakyat. Pentingnya mewujudkan pertanian berkelanjutan yang dapat tetap produktif untuk generasi yang akan datang, guna untuk memelihara dan meningkatkan kualitas ketahanan pangan Nasional. Serta tidak kalah penting, peranan dinas pertanian setempat untuk memantau dan menganalisa kondisi lahan pertanian di wilayahnya, sebagai masukan yang sangat berharga bagi pemerintah daerah setempat dalam penyusunan dan revisi Rencana Tata Ruang Wilayah yang memberikan prioritas terhadap perlindungan tanah pertanian.

Penulis memiliki rekomendasi mengenai pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang berdasarkan pada pertanian berkelanjutan guna mencapai ketahanan pangan, yakni upaya mengendalikan terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian, dibutuhkan komitmen dari semua pihak pemangku kepentingan (stakeholders), pemerintah, dan masyarakat. Komitmen untuk tidak menempatkan pembangunan ekonomi secara dikhotomis dengan kegiatan pertanian pangan. Hal ini dapat ditempatkan secara sinergi, dengan

menempatkan petani pemilik dan/atau penggarap lahan pertanian sebagai subyek dari proses pembangunan sektor pertanian itu sendiri. Petani sebagai kelembagaan lokal harus dilibatkan secara aktif dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan, sehingga upaya pengendalian dapat menyentuh simpul-simpul kritis yang terjadi di lapangan dan pada akhirnya diharapkan tercapai ketahanan dan kedaulatan pangan. Serta petani sebagai pihak utama yang terkena dampak negatif alihfungsi lahan merupakan salah satu unsur penting dalam keberhasilan reforma agraria, karena hakekat reforma agraria adalah penataan struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dan mensejahterakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Buku ajar. 2006. Hukum Perlindungan Konsumen, Fakultas Hukum. Universitas Airlangga: Surabaya,
- Cowells, John G. 1997. The Situation in Europe, European Insurance Perspective. The Lloyd London Press: London.
- Hartono, Sri Rejeki. 1995. Hukum Asuransi dan Perusahaan Asuransi. SinarGrafika: Jakarta.
- Hasyim, Ali. 2002. Hukum Asuransi Indonesia. Jakarta.
- H. M. N. Purwosutjipto. 1983. Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia6 (hukum pertanggung). Djambatan: Jakarta.
- Kristiyani, Celina Tri Siwi. 2008. Hukum Perlindungan Konsumen. Sinar grafika:Jakarta.
- M. Hadjon, Philipus. 1987. Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia. BinaIlmu: Surabaya.
- Muhammad, Abdulkadir. 2002. Hukum Asuransi Indonesia. Citra Aditya Bakti:Bandung.
- Prakoso, Djoko. 2004. Hukum Asuransi Indonesia. Rineka Cipta: Jakarta.
- Prosiding Simposium. 1993. Asuransi Agribisnis. Fakultas Pertanian, Institut Pertanian: Bogor.
- Sastrawidajaja, Man Suparman. 1997. Aspek-aspek Hukum Asuransi dan SuratBerharga. cetakan I. Alumni: Bandung.
- Shidarta. 2004. Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, edisi revisi. GramediaWidiasarana Indonesia: Jakarta.
- Siahaan, N.H.T. 2005. Hukum Konsumen: Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk. Pantai Rei: Jakarta.
- Sumaryanto dan A. R. Nurmanaf. 2010. Simpul-simpul Strategi Pengembangan Asuransi Pertanian Untuk UsahaTani Padi di Indonesia dalam forum Penelitian Agro Ekonomi, vol. 25 (2).
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. 2013. Pengantar Hukum Pertanian. Gapperindo: Jakarta.
- William, C. Arthur. 1995. Risk Management and Insurance, McGraw-Hill International.
- Chumaida, Zahry Vandawati. 2013. Hukum Asuransi, Catatan Perkuliahan. Fakultas Hukum: Universitas Airlangga.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan