

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lahan pertanian pangan merupakan bagian dari lahan fungsi budidaya. Keberadaannya sangat penting dalam menyokong kedaulatan pangan baik untuk memenuhi kebutuhan wilayahnya maupun untuk di jual ke luar wilayahnya. Seiring pertumbuhan penduduk yang dinamis pada saat ini keberadaan lahan pertanian terancam untuk kebutuhan lain seperti perumahan, industri dan sebagainya. Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian menjadi fenomena yang terjadi hampir di semua wilayah.

Kabupaten Indragiri Hilir resmi menjadi Daerah Tingkat II berdasarkan Undang undang No.6 tahun 1965 tanggal 14 Juni 1965 (LN RI No.49). Daerah ini terletak dibagian selatan Propinsi Riau dengan luas wilayah 11.605,97 km² dalam posisi : 0° 36" Lintang Utara 1 ° 07" Lintang Selatan 104 ° 10,, Bujur Timur 102 ° 32" Bujur Timur. Pada tahun 2005 Wilayah Administrasi Pemerintahan daerah ini terdiri dari 20 Kecamatan, 18 Kelurahan dan 174 desa. Pada tahun 2011, jumlah kelurahan dan desa di Kabupaten Indragiri Hilir mengalami penambahan karena adanya pemekaran desa yaitu menjadi 203 desa dan 33 kelurahan (BPS, 2020).

Laju pertumbuhan penduduk di Kabupaten Indragiri Hilir mencapai 4,66 persen per tahun, dan berada pada urutan ke-6 tertinggi dari 12 kabupaten/kota di Kabupaten Indragiri Hilir dan jauh lebih tinggi jika dengan laju pertumbuhan penduduk rata-rata nasional yaitu 1,3 persen (BPS, 2020). Berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2020 tercatat jumlah penduduk Kabupaten Indragiri Hilir sebanyak 751.833 jiwa, laki-laki 390.953 jiwa dan perempuan 360879 jiwa, dimana laju pertumbuhan penduduk 3,8 %. Tingkat kepadatan penduduk mencapai 63 jiwa/km², dimana tingkat kepadatan tertinggi berada di Kecamatan Tembilahan yaitu 654,66 jiwa/km² dan yang terendah di Kecamatan Concong yaitu 88,6 jiwa/km². Pertambahan penduduk secara langsung akan meningkatkan kebutuhan pangan, dimana kebutuhan pangan sangat ditentukan dari jumlah penduduk, semakin besar jumlah penduduk semakin tinggi pula kebutuhan pangan dan begitu pula sebaliknya.

Peningkatan pertumbuhan penduduk di Kabupaten Indragiri Hilir berdampak pada peningkatan kebutuhan atau permintaan (*deman*) pangan yang cukup tinggi. Permintaan dan kebutuhan pangan ini akan lebih meningkat lagi pada waktu-waktu tertentu, yaitu terutama pada Hari Besar Keagamaan dan Nasional (HBKN),

misalnya bulan suci Ramadhan, Idul Fitri, Natal, Idul Adha dan Tahun Baru. Peningkatan permintaan yang cukup signifikan dapat dilihat dari permintaan 9 komoditi, seperti beras, gula pasir, minyak goreng, kacang tanah, bawang merah, daging sapi, daging ayam, telur ayam ras, dan cabai kriting.

Upaya pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di Kabupaten Indragiri Hilir menjadi salah satu hal yang sangat penting, karena pangan merupakan hal yang sangat strategis dan penting bagi keberlangsungan hidup umat manusia. Kebutuhan manusia akan pangan ialah hal yang sangat mendasar, sebab konsumsi pangan adalah salah satu syarat utama penunjang kehidupan. Pangan ditetapkan sebagai bagian dari hak asasi manusia yang penyelenggaraannya wajib dijamin oleh negara.

Penyelenggaraan urusan pangan di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Pangan Nomor 18 Tahun 2012 yang menekankan pemenuhan kebutuhan pangan di tingkat perorangan, dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi dan kearifan lokal secara bermanfaat. Kebutuhan pangan per orang dapat diukur dengan Indikator kualitas konsumsi pangan yang ditunjukkan oleh skor Pola Pangan Harapan (PPH) dipengaruhi oleh keragaman dan keseimbangan konsumsi antar kelompok makanan. Pola Pangan Harapan digunakan untuk perencanaan konsumsi, kebutuhan dan penyediaan pangan yang ideal di suatu wilayah.

Peningkatan jumlah penduduk tersebut sekaligus juga terjadi peningkatan kebutuhan terhadap lahan khususnya lahan pertanian. Lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris, karena terdapat sejumlah besar penduduk Indonesia yang menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Dengan demikian, lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religius. Dalam rangka mengembangkan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumber daya pokok dalam usaha pertanian. Terutama pada kondisi yang sebagian besar bidang usahanya masih bergantung pada pola pertanian berbasis lahan. Lahan juga merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat.

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 hidupnya bergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya-upaya terpadu mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian

baru yang potensial. Disisi lain, alih fungsi lahan pertanian pangan menyebabkan makin sempitnya luas lahan yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.

Peningkatan jumlah rumah tangga pertanian tumbuh tidak sebanding dengan luas lahan yang diusahakan. Akibatnya jumlah petani gurem dan buruh tani tanpa penguasaan/pemilikan lahan terus bertambah. Hal ini berdampak pada sulitnya upaya meningkatkan kesejahteraan petani dan mengentaskan kemiskinan dikawasan perdesaan, dimana hal ini juga terjadi di Kabupaten Indragiri Hilir.

Ancaman terhadap ketahanan pangan telah mengakibatkan hampir seluruh daerah termasuk Kabupaten Indragiri Hilir harus sering mengimpor produk-produk pangan untuk memenuhi kebutuhannya. Dalam keadaan jumlah penduduk yang masih terus meningkat jumlahnya, ancaman-ancaman terhadap produksi pangan telah memunculkan kerisauan akan terjadi keadaan rawan pangan, dan akibat nyata dalam waktu yang akan datang, Indonesia membutuhkan tambahan ketersediaan pangan dan lahan pangan.

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria. Reforma agraria tersebut mencakup upaya penataan terkait aspek penguasaan/pemilikan serta aspek penggunaan/pemanfaatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 TAP MPR No : IX/MPR/2001.

Aspek penguasaan/pemilikan berkaitan dengan hubungan hukum antara manusia dan lahan, sedangkan aspek penggunaan/pemanfaatan terkait dengan kegiatan pengambilan manfaat atau nilai tambah atas sumber daya lahan. Ketentuan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimaksudkan agar bidang- bidang lahan tertentu hanya boleh digunakan untuk aktifitas pertanian pangan yang sesuai. Untuk mengimplementasikannya, diperlukan pengaturan-pengaturan terkait dengan penguasaan/pemilikan lahannya agar penguasaan/pemilikan lahan didistribusikan secara efisien dan berkeadilan. Pada saat yang sama diharapkan luas lahan yang diusahakan petani dapat meningkat secara memadai, sehingga dapat menjamin kesejahteraan keluarga petani serta tercapainya produksi pangan yang mencukupi kebutuhan.

Berdasarkan pada PPH ideal dan jumlah penduduk, kebutuhan pangan khususnya komoditas padi yang merupakan makanan pokok masyarakat di

Kabupaten Indragiri Hilir, adalah 275 gr/kapita/hari, 8,3 kg/kapita/bln atau 100,4 kg/kapita/thn, dengan jumlah penduduk di Kabupaten Indragiri Hilir 2018 berjumlah 751.833 jiwa, maka kebutuhan ideal padi adalah 0,14 ton/hari, 6.240,6 ton/bln atau 75.484,033 ton

Hal ini akan menjadi permasalahan serius apabila lahan sawah sebagai sumber penhasil padi berkurang. Dengan melihat angka Ramalan (ARAM) produksi padi tahun 2020 diperkirakan sebesar 86088 ton padi Gabah Kering Giling (GKG) atau turun 98140 ton (14,06 persen) dibanding produksi tahun 2019. Penurunan produksi terjadi karena adanya penurunan luas panen sebesar 2.951 hektar atau 16,10 persen. Disisi lain produktivitas mengalami kenaikan sebesar 0,86 kuintal/hektar (2,42 persen) dibanding tahun 2020.

Berdasarkan realisasi luas panen tahun 2020, penurunan luas panen terjadi pada realisasi panen periode Januarii-Agustus sebesar 17.677hektar (turun 23,21 persen), dibandingkan luas panen tahun 2019 sebesar 23.019 hektar. Luas panen periode September – Desember tahun 2019 sebesar 2.237,5 hektar Luas potensi sawah 2020 sebesar 21.084 hektar terjadi penurunan (7,53 persen) dari tahun 2019 sebesar 22.671 hektar.

Dalam mempertahankan luas areal sawah, satu hal yang harus diwaspadai adalah alih fungsi lahan diperkirakan akan menjadi penyebab utama berkurangnya areal sawah dan penurunan produksi tanaman pangan. Perubahan spesifik dari penggunaan pertanian ke pemanfaatan non pertanian yang dikenal dengan istilah alih fungsi (konversi) lahan, kian waktu kian meningkat, fenomena ini dapat mendatangkan permasalahan yang serius di kemudian hari. Jika tidak diantisipasi secara serius dari sekarang, alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan (suplay) dari Kabupaten Indragiri Hilir, bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial. Konversi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian dapat menimbulkan dampak negatif secara ekonomi, sosial dan lingkungan bagi ketahanan pangan nasional khususnya Kabupaten Indragiri Hilir.

Seperti telah disampaikan bahwa Konversi lahan pertanian dapat menimbulkan dampak kumulatif. Artinya dampak konversi lahan sawah terhadap masalah pangan, tidak hanya dirasakan pada tahun yang bersangkutan, tetapi juga dirasakan pada tahun-tahun selanjutnya. Kegiatan konversi lahan tidak hanya menyebabkan penurunan tingkat produksi pangan, tetapi juga penurunan kapasitas produksi pangan. Lahan merupakan faktor produksi utama, sehingga jika tidak ada lahan, maka tidak ada pula proses produksi pangan. Sebuah tantangan yang sangat besar guna mewujudkan keinginan untuk lahan pertanian pangan

abadi. Berbagai persoalan mendasar menghadang di depan mata. Yang pertama adalah, lemahnya perangkat hukum formal yang ada di Indonesia, kondisi ini memberikan peluang yang cukup besar bagi pihak tertentu untuk memperebutkan lahan pertanian untuk kebutuhan lainnya. Kedua adalah kurang terpadunya rencana tata ruang wilayah yang ada di Indonesia. Tidak adanya sinkronisasi pembagian tata ruang dan wilayah antara pemerintah pusat dan daerah, memberikan peluang banyak kepentingan untuk bermain di dalam mengatur rencana tata ruang dan wilayah suatu daerah. Ketiga lemahnya sistem pengawasan pemerintah terkait pengalih fungsian lahan, khususnya yang terjadi dalam skala kecil. Pemerintah khususnya dari kementerian pertanian, juga tidak mampu memberikan langkah persuasif dan preventif terhadap terjadinya pengalihfungsian lahan pertanian ke non-pertanian.

Berbagai kendala di atas, merupakan hambatan yang akan dihadapi untuk mewujudkan lahan pertanian pangan abadi di Indonesia. Keseriusan pemerintah dalam mewujudkan cita-cita tersebut tentunya harus dibarengi dengan persiapan perangkat hukum yang ada. Kekuatan yang harus dimiliki untuk mencegah terjadinya pengalihfungsian lahan, tentunya harus dilandasi oleh kekuatan hukum yang mengikat dan menjadi rujukan bagi semua rencana tata ruang dan wilayah di seluruh daerah di Indonesia. Termasuk yang menjadi ganjalan adalah adanya Peraturan Presiden Nomor 36 tahun 2005, tentang pembebasan lahan untuk kepentingan umum. Kepentingan umum disini lebih besar porsi nya untuk kebutuhan infrastruktur seperti jalan, perkantoran dan lain-lain. Maka dari itu, apabila pemerintah secara serius ingin mewujudkan lahan pertanian pangan abadi, maka perlu disiapkan perangkat hukum yang lebih tinggi dari perpres.

Dalam skema kebijakan pembangunan pertanian Indonesia sampai saat ini, yang menjadi persoalan mendasar adalah rendahnya kepemilikan lahan yang dikuasai oleh petani. Sampai kapan pun apabila luasan kepemilikan lahan rata-rata dari petani masih sangat kecil, sedangkan introduksi teknologi ke lahan pertanian mengalami stagnasi, maka akan bisa dipastikan sektor pertanian akan mengalami kemunduran. Beberapa kemungkinan akan muncul apabila petani memiliki lahan sempit. Kemungkinan yang pertama adalah, petani akan tetap mempertahankan usahatani nya meskipun lambat laun mereka akan semakin terjerat hutang, karena *cost production* lebih tinggi dari hasil penjualan. Kemungkinan yang kedua adalah, petani akan mensewakan lahannya kepada petani lainnya, karena apabila dalam luasan yang sangat kecil maka usahatani nya tidak akan efisien. Sedangkan kemungkinan yang terburuk adalah, petani akan menjual lahannya dan akan beralih profesi.

Lahan – lahan pertanian tanaman pangan khususnya pesawahan dengan irigasi teknis dan semi teknis yang dialih fungsikan menjadi kawasan industri, perdagangan dan permukiman mewah telah menjadi kecenderungan yang terus meningkat di berbagai daerah. Kekhawatiran akan hilangnya lahan pesawahan dan lahan tanaman pangan serta hortikultura lainnya, telah mendorong Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir melalui Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah tahun 2014 sampai dengan 2016 melakukan kegiatan Pendataan dan Inventarisasi Lahan Pertanian Abadi Di Kabupaten Indragiri Hilir yang dilanjutkan oleh **Dinas Pertanian Tanaman Pangan Hortikultura dan Peternakan pada tahun 2020 membentuk Ranperda tentang penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.**

Perlindungan lahan pertanian merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam penataan ruang wilayah. Permasalahan alih fungsi lahan budidaya, khususnya lahan tanaman pangan di Kabupaten Indragiri Hilir adalah terkait dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Indragiri Hilir dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau, dimana lahan tertunjuk terletak. Sebagaimana diketahui bahwa RTRW Kabupaten mencakup; Struktur Ruang terkait dengan jaringan prasarana dan sarana wilayah serta pusat - pusat pertumbuhan wilayah, Pola Ruang yang terkait dengan alokasi pemanfaatan ruang kawasan budidaya (termasuk didalamnya lahan tanaman pangan), dan Indikasi Program yang terkait dengan program kegiatan lahan tanaman pangan.

Bahwa keberadaan ruang lahan yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang sehingga diperlukan penyelenggaraan penataan ruang yang transparan, efektif dan partisipatif agar terwujud ruang lahan pertanian tanaman pangan yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Sedangkan kawasan budidaya lahan pertanian tanaman pangan adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi SD-Alam, SD-Manusia, dan SD-Buatan dibidang pertanian tanaman pangan. Demikian bahwa kegiatan pertanian tanaman pangan dapat dimasukkan kedalam kawasan agropolitan adalah kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah perdesaan sebagai sistem produksi pertanian dan pengelolaan SD-Alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan satuan sistem permukiman dan sistem agrobisnis.

Untuk itu perlindungan lahan pertanian pangan perlu dilakukan dengan menetapkan kawasan-kawasan pertanian pangan yang perlu dilindungi. Kawasan pertanian pangan merupakan bagian dari penataan kawasan perdesaan pada

wilayah kabupaten Indragiri Hilir. Perlindungan kawasan pertanian pangan dan lahan pertanian pangan meliputi perencanaan dan pengendalian, pengawasan, pengembangan sistem informasi, perlindungan dan pemberdayaan petani, peran serta masyarakat, dan pembiayaan. Perlindungan kawasan lahan pertanian pangan dilakukan dengan menghargai kearifan budaya lokal serta hak-hak komunal adat.

B. Identifikasi Masalah

Perubahan tatanan hukum tentang pertanian serta penataan pedoman alih fungsi lahan pertanian yang diikuti dengan perubahan sosial yang terjadi pada masyarakat di Kabupaten Indragiri Hilir merupakan kondisi masyarakat yang mengalami berbagai pergeseran tatanan kehidupan sosial ekonomi, konsekuensi yang harus dihadapi yaitu terjadinya perubahan pola pikir, pola tindak sehingga kondisi masyarakat menjadi semakin rentan terhadap alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkontrol, maka yang perlu diidentifikasi dalam kajian ini adalah bagaimana upaya Pemerintah Daerah untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera melalui pengaturan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan.

- Apa kriteria untuk pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dibatasi dan terhadap siapa pembatasan tersebut diberlakukan/diterapkan?
- Permasalahan-permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, sehingga diperlukan adanya pengaturan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan?
- Apa argumentasi filosofis, sosiologis dan yuridis mengenai perlunya pengaturan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan?
- Apa dampak sosial, ekonomi, dan budaya yang harus diperhatikan apabila ketentuan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan?
- Apa sasaran, arah dan jangkauan serta ruang lingkup pengaturan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan?
- Bagaimanakah sanksi terhadap setiap orang yang melanggar ketentuan pedoman perlindungan lahan pertanian.

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan Penyusunan Naskah Akademik meliputi :

1. Merumuskan kriteria pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang harus dibatasi dan terhadap siapa pembatasan ini diterapkan.
2. Menggambarkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, yang penyelesaiannya memerlukan adanya pengaturan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
3. Menguraikan argumentasi filosofis, sosiologis dan yuridis mengenai perlunya pengaturan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
4. Menguraikan dampak sosial, ekonomi, dan budaya yang harus diperhatikan apabila ketentuan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
5. Mengelaborasi sasaran, arah dan jangkauan serta ruang lingkup pengaturan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
6. Menguraikan sanksi terhadap setiap orang yang melanggar ketentuan pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
7. Menentukan instansi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan naskah akademik ini berguna sebagai bahan acuan dalam pengambilan kebijakan masyarakat tentang pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Indragiri Hilir sebagai bahan pendukung proses harmonisasi serta sebagai persyaratan dalam pengajuan Prioritas Tahunan Program Legislasi Daerah (Prolegda).

D. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Sejalan dengan itu, maka sumber penelitian hukum berupa bahan-bahan hukum (primer, sekunder dan tersier) seperti peraturan dasar,

peraturan perundang-undangan, tulisan-tulisan, literatur, serta hasil penelitian yang akan dipergunakan.

Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan Perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (bahan-bahan tersier)¹.

Berdasarkan metode tersebut, data dan informasi yang diperoleh akan disusun secara deskriptif dan sistimatis untuk memudahkan bagi pengambilan kebijakan dan membantu perumusan norma oleh perancang Perundang-undangan (*legal drafter*). Penyusunan naskah akademik tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ini juga didukung oleh studi perbandingan dengan mengambil bahan hukum sekunder yang tidak hanya dari literatur tetapi juga dari daerah lain.

Dalam memperkaya substansi, maka naskah akademik tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan akan menggunakan analisis kualitatif dan kuantitatif dari berbagai narasumber yang terkait dengan penyelenggaraan¹.

¹ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Penerbit Kencana, Tahun 2007, hlm. 141

BAB II

KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTEK EMPIRIK

A. Kajian Teoritik

Lahan merupakan sumber daya alam yang memiliki fungsi sangat luas dalam memenuhi berbagai kebutuhan manusia dari sisi ekonomi lahan merupakan input tetap yang utama bagi berbagai kegiatan produksi komoditas pertanian dan non-pertanian. Banyaknya lahan yang digunakan untuk setiap kegiatan produksi tersebut secara umum merupakan permintaan turunan dari kebutuhan dan permintaan komoditas yang dihasilkan. Oleh karena itu perkembangan kebutuhan lahan untuk setiap jenis kegiatan produksi akan ditentukan oleh perkembangan jumlah permintaan setiap komoditas. Pada umumnya komoditas pangan kurang elastis terhadap pendapatan dibandingkan permintaan komoditas nonpertanian, konsekuensinya adalah pembangunan ekonomi yang membawa kepada peningkatan pendapatan cenderung menyebabkan naiknya permintaan lahan untuk kegiatan di luar pertanian dengan laju lebih cepat dibandingkan kenaikan permintaan lahan untuk kegiatan pertanian².

Alih Fungsi Lahan adalah suatu proses perubahan penggunaan lahan dari bentuk penggunaan tertentu menjadi penggunaan lain misalnya ke non pertanian, dan biasanya dalam pengalih fungsinya mengarah ke hal yang bersifat negatif bagi ekosistem lingkungan alam sawah itu sendiri³.

Menurut Rustiadi dan Reti (2008 : 61), konversi atau alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan. Alih fungsi lahan terjadi sebagai akibat pertumbuhan ekonomi dan penambahan jumlah penduduk yang terus meningkat. Hal tersebut tercermin dari pertumbuhan aktivitas pemanfaatan

² Syarif Imama Hidayat, 2008. "Analisis Konversi Lahan Sawah Di Propinsi Jawa Timur" jurnal: fakultas pertanian UPN "veteran" Jawa Timur

³ Made Mahadi Dwipradnyana, 2014. Faktor-faktor yang mempengaruhi Konversi lahan Pertanian Serta Dampak Terhadap Kesejahteraan Petani (study kasus di subak jadi, kecamatan kediri, tabanan). Skripsi: program pascasarjana universitas udayana denpasar.

sumber daya alam yang didorong oleh meningkatnya permintaan kebutuhan terhadap penggunaan lahan serta adanya pergeseran kontribusi sektor-sektor pembangunan primer, khususnya dari sektor pertanian dan pengolahan sumber daya ke sektor sekunder (manufaktur) dan sektor tersier (jasa). Iqbal dan Sumaryanto (2007:171), mengemukakan bahwa sawah merupakan lahan pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi lahan.

Rustiadi dkk (2011:114) menyatakan bahwa dalam hukum ekonomi pasar, alih fungsi lahan berlangsung dari aktivitas dengan tingkat land rent lebih rendah ke aktivitas dengan tingkat land rent lebih tinggi. Menurut Barlowe (1978:181), nilai land rent memiliki hubungan yang erat dengan alokasi sumber daya lahan di antara berbagai kompetisi penggunaan sektor komersial dan strategis⁴.

Menurut Malthus dalam bukunya yang Berjudul *principles of population* menyebutkan bahwa perkembangan manusia lebih cepat di bandingkan dengan produksi hasil-hasil pertanian untuk memenuhi kebutuhan manusia. Malthus salah satu orang yang pesimis terhadap masa depan manusia. Hal itu didasari dari kenyataan bahwa lahan pertanian sebagai salah satu faktor produksi utama jumlahnya tetap. Kendati pemakaiannya untuk produksi pertanian bisa ditingkatkan, peningkatannya tidak akan seberapa. Di lain pihak justru lahan pertanian akan semakin berkurang keberadaannya karena digunakan untuk membangun perumahan, pabrik-pabrik serta infrastruktur yang lainnya⁵.

Karena perkembangan yang jauh lebih cepat dari pada pertumbuhan hasil produksi pertanian, maka Malthus meramal akan terjadi malapetaka terhadap kehidupan manusia. Malapetaka tersebut timbul karena adanya tekanan penduduk tersebut. Sementara keberadaan lahan semakin berkurang karena pembangunan berbagai infrastruktur. Akibatnya akan terjadi bahaya pangan bagi manusia.

Malthus berpendapat bahwa pada umumnya penduduk suatu negara mempunyai kecenderungan untuk bertambah menurut suatu deret ukur yang akan berlipat ganda tiap 30-40 tahun. Pada saat yang sama karena adanya ketentuan pertambahan hasil yang semakin berkurang (*deminishing return*) dari suatu faktor produksi yang jumlahnya tetap maka persediaan pangan

4 Edhi Martono. 2016. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah. Jurnal Ketahanan Nasional. Volume 22 No. 1.

5 Zaenil Mustopa. 2011. "Analisis Faktor-Faktor yang mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Demak" skripsi: Universitas Diponegoro Semarang, hal 38

hanya akan meningkat menurut deret hitung. Hal ini karena setiap anggota masyarakat akan memiliki lahan pertanian yang semakin sempit, maka kontribusi marjinalnya atas produksi pangan akan semakin menurun.

Pada dasarnya pengalih fungsian lahan biasa terjadi dengan diawali penjualan lahan, dan pendek cerita, mungkin uang hasil penjualan tersebut akan meningkatkan kesejahteraan petani, tetapi karena umumnya sebagian besar uang hasil penjualan tersebut dibelanjakan untuk aset nonproduktif seperti membuat/rehabilitasi rumah dan pembelian kendaraan, maka lahan pertanian sebagai sumber mata pencaharian utama akan semakin sempit yang dalam jangka panjang akan semakin menurunkan skala usahanya. Peralihan lahan sawah bisa saja diiringi oleh penurunan tingkat kesejahteraan petani, ini dapat diidentifikasi dari penurunan luas lahan milik dan luas lahan garapan, yang secara keseluruhan bermuara kepada penurunan pendapatan.

Perubahan penggunaan lahan akan mengarah kepada land rent yang lebih tinggi, sehingga secara ekonomi demand lahan akan dideterminasi oleh surplusnya. Ketika suatu lahan berubah fungsi, maka seharusnya secara agregat output wilayahpun meningkat pula akibatnya adalah peningkatan produktifitas lahan. Banyaknya lahan guntai disekitar lahan yang telah mengalami alih fungsi, dengan motivi spekulasi lahan.

Selain itu dengan nilai land rent kegiatan pertanian yang rendah maka secara logis pertumbuhan ekonomi akan mendorong terjadinya alokasi lahan yang bisa ke sektor ekonomi lain dan menimbulkan konversi lahan pertanian. Konversi lahan pertanian tersebut cenderung terjadi pada lahan pertanian berproduktivitas tinggi seperti lahan sawah beririgasi. Kecenderungan demikian sangat tidak menguntungkan kerja di pedesaan namun terkesan sulit dihindari. Dua faktor utama yang dapat menjadi penyebabnya adalah :

- 1) Ketersediaan infrastruktur ekonomi merupakan faktor positif dominan yang berpengaruh terhadap preferensi investor dalam memilih lokasi lahan yang akan dibangun untuk kegiatan di luar pertanian. Infrastruktur tersebut secara umum lebih tersedia di daerah pertanian yang sudah berkembang akibat pembangunan masa lalu. Konsekuensinya adalah permintaan lahan oleh investor cenderung lebih tinggi di daerah pertanian yang sudah berkembang, utamanya yang mendekati sasaran konsumennya seperti di daerah pinggiran kota.
- 2) Perlindungan pemerintah terhadap lahan pertanian produktif relatif lemah. Kondisi demikian dapat terjadi akibat penilaian pasar terhadap

lahan pertanian yang cenderung under estimate karena lahan pertanian dianggap hanya menghasilkan komoditas pertanian yang berharga murah dan bernilai tambah rendah. Persepsi demikian melekat pada hampir seluruh lapisan masyarakat termasuk para ekonom makropun persepsi demikian sangat dominan sehingga pertumbuhan ekonomi. Yang direfleksikan dalam pertumbuhan GDP (*gross domestic product*) hanya diukur dari nilai produksi pertanian secara fisik, padahal lahan pertanian memiliki multifungsi yang sangat luas secara lingkungan dan sosial. Persepsi demikian pula yang menyebabkan konversi lahan pertanian seringkali berlangsung dengan dukungan birokrasi daerah dengan alasan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Kriteria Sistem Pertanian Berkelanjutan

Secara garis besar Zamor (1995) mengemukakan kriteria sistem pertanian berkelanjutan, yakni:

Keberlanjutan Secara Ekonomi

Pola pertanian yang dikembangkan bisa menjamin investasi dalam bentuk tenaga dan biaya yang telah dikeluarkan petani, dan hasil yang didapat petani mencukupi kebutuhan keluarganya secara layak. Keberlanjutan ekonomi berarti juga meminimalkan atau bahkan meniadakan biaya eksternal dalam proses produksi pertanian. Dalam poin keberlanjutan ekonomi ini, masih banyak terlihat bahwa petani (dan pertanian) kita belum sustain secara ekonomi dalam pengelolaan pertaniannya. Sebagai contoh, di lapangan kita banyak menjumpai petani yang harus (terus-menerus) berutang menjelang musim tanam (untuk biaya produksi dan alat). Ketergantungan petani atas input dari luar (terutama pupuk dan pestisida) adalah bukti paling nyata. Jadi kita harus memulai (saat ini juga) memperkenalkan kepada para petani kita beberapa alternatif model pertanian, sehingga kemandirian petani lebih terjamin, selain itu juga ramah lingkungan. Di beberapa tempat lain, sistem pertanian hutan-tani (*agroforestry*) justru dapat menjadi jalan keluar.

Keberlanjutan Ekologi

Keberlanjutan ekologis adalah upaya mengembangkan agroekosistem agar memiliki kemampuan untuk bertahan dalam kurun waktu yang lama melalui pengelolaan terpadu untuk memelihara dan mendorong peningkatan

fungsi sumber daya alam yang ada. Pengembangan sistem juga berorientasi pada keragaman hayati (*biodiversity*).

Keadilan Sosial dan Kesesuaian dengan Budaya Lokal

Selain berkelanjutan secara ekonomi dan lingkungan, syarat mutlak sistem pertanian berkelanjutan adalah keadilan sosial, dan kesesuaian dengan budaya lokal, yakni penghargaan martabat dan hak asasi individu serta kelompok untuk mendapat perlakuan adil. Misalnya adanya perlindungan yang lebih tegas atas hak petani dalam penguasaan lahan, benih dan teknologi lokal yang sering “dibajak” oleh kaum pemodal. Sistem yang harus dibangun juga menyediakan fasilitas untuk mengakses informasi, pasar dan sumberdaya yang terkait pertanian. Hal mana harus menjamin “harga keringat petani” untuk mendapat nilai tukar yang layak, untuk kesejahteraan keluarga tani dan keberlanjutan modal usaha tani. Khususnya akses atas lahan harus kembali dievaluasi dalam rangka menegakkan keadilan, dengan tanpa membedakan jenis kelamin, posisi sosial, agama dan etnis. Contoh adanya ketimpangan keadilan adalah (dalam konvensi di Indonesia) bila istri melakukan transaksi hak atas tanah, oleh Notaris akan dimintakan surat kuasa dari suaminya. Sementara itu, budaya pertanian lokal sering kali dilecehkan. Misalnya, sistem ladang berpindah orang Dayak sering dituduh merusak lingkungan (yang benar, orang Dayak menggilirkan lahan secara berputar/siklus, bukan berladang berpindah pindah). Padahal sistem itu justru melestarikan lingkungan dan sudah teruji berabad-abad. Namun kebiasaan orang Dayak menggilirkan siklus lahan ini dijadikan kambing hitam atas dosa lingkungan dari jaringan penjarah kayu serta penjarah hutan hak ulayat suku.

Analisis Daya Dukung Lahan

Daya dukung lahan pertanian abadi, khususnya lahan persawahan dapat didekati dengan pendekatan kemampuan daya dukung lahan (*carrying capacity ratio*) yang merupakan perbandingan antara lahan yang tersedia dengan jumlah petani. Penggunaan analisis ini didasar kan pada standar luas lahan dengan ketersediaan lahan sesuai dengan peruntukannya. Persamaan untuk menghitung kemampuan daya dukung kawasan (khusus pertanian) dapat digunakan rumus sebagai berikut :

$$CCR = \frac{A \times r}{H \times h \times F}$$

Dimana,

- CCR = kemampuan daya dukung lahan
 A = jumlah total area yang dapat digunakan untuk kegiatan pertanian didesa/kecamatan
 r = frekuensi panen per hektar per tahun
 H = jumlah KK (rumah tangga)
 h = persentasi jumlah penduduk (petani) yang tinggal di kawasan pedesaan/kecamatan
 F = ukuran lahan pertanian rata-rata yang dimiliki

Jika $CCR > 1$, berarti lahan suatu wilayah masih mampu mendukung kebutuhan pokok penduduk dan menerima tambahan penduduk. Jika $CCR < 1$, berarti berdasarkan jumlah lahan yang ada, suatu wilayah tidak mungkin lagi dilakukan pembangunan yang ekspansif dan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok penduduk makin berkurang. Jika $CCR = 1$, berarti daerah tersebut masih memiliki keseimbangan antara kemampuan lahan dan jumlah penduduk.

Analisis Sektor Basis Perekonomian Wilayah (*comparativ advantage*)

Kajian terhadap sektor basis perekonomian wilayah kawasan desa/kecamatan dapat dianalisis dengan menggunakan metode Location Quotient (LQ). Secara umum metode ini digunakan untuk menunjukkan lokasi pemusatan atau basis ekonomi atau sektor. Asumsi yang digunakan dalam analisis LQ yaitu: (1) kondisi geografis relatif homogen, (2) pola aktivitas bersifat seragam, dan (3) setiap aktivitas menghasilkan produk yang sama. Formula persamaa LQ dijelaskan sebagai berikut :

$$LQ = \frac{X_{ijkc} - X_{jkc}}{X_{ijkb} - X_{jkb}}$$

Keterangan :

X_{ijkc} : derajat aktivitas ke-i pada wilayah ke-j (kecamatan)

X_{jkc} : derajat aktivitas total wilayah ke-j (kecamatan)

X_{ijkb} : derajat aktivitas ke-i pada wilayah ke-j (Kabupaten)

X_{jkb} : derajat aktivitas total wilayah ke-j (Kabupaten)

Jika nilai LQ > 1, maka terjadi konsentrasi aktivitas di kecamatan-j; Jika nilai LQ = 1, maka konsentrasi aktivitas di kecamatan-j setara dengan aktivitas di tingkat Kabupaten; Jika nilai LQ < 1, maka konsentrasi aktivitas di kecamatan-j lebih kecil dibanding aktivitas ditingkat Kabupaten.

Analisis Pertumbuhan Penduduk

Salah satu unsur penting dalam perencanaan dan perlindungan kawasan lahan pertanian abadi adalah pertumbuhan penduduk yang bertindak sebagai subyek dan sekaligus obyek dari kegiatan ini. Dalam kajian ini, perhitungan laju pertumbuhan penduduk menggunakan persamaan sebagai berikut :

$$P_t = P_o (1 + r)^t$$

Keterangan :

- r = Laju pertumbuhan penduduk (%)
- P_t = jumlah penduduk pada tahun ke-t (jiwa)
- P_o = jumlah penduduk pada tahun ke-0 (jiwa)
- t = tahun

Analisis Kebutuhan dan Aspirasi Masyarakat

Masyarakat sebagai subyek dan sekaligus memiliki peran dan fungsi yang sangat penting dalam pelaksanaan identifikasi, inventarisasi dan pemetaan kawasan pertanian lahan abadi, khususnya lahan persawahan di setiap desa dan kecamatan. Analisis ini, diharapkan dapat menampung seluruh aspirasi masyarakat (ASMARA) pada 8 (delapan) kecamatan di kabupaten Indragiri Hilir. Telaahan pengembangan kebutuhan masyarakat local (*Needs Assessment of Local Development*) ini akan sangat mendukung penyusunan “ indikasi program dan proyek” sebagai bagian integral perencanaan dan perlindungan program lahan pertanian abadi, khususnya areal persawahan.

Analisis Perubahan Lahan Pertanian Lahan Basah

Dalam analisis ini, akan dilakukan dilakukan perbandingan luasan atau sebaran penggunaan lahan sawah tahun terdahulu dengan penggunaan

lahan sawah tahun 2017. Kemudian akan dilakukan tumpang tindih peta (*overlay*) untuk mengetahui besaran perkembangan penggunaan lahan serta arah kecenderungan perkembangan penggunaan lahan yang terjadi.

Analisis Penentuan Lokasi Potensial Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah wilayah budi daya pertanian terutama pada wilayah perdesaan yang memiliki hamparan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan/atau hamparan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta unsur penunjangnya dengan fungsi utama untuk mendukung kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Di dalam menentukan lokasi potensial kawasan pertanian pangan Berkelanjutan di Kabupaten Indragiri Hilir diperlukan analisis ini, untuk mengoverlaykan berbagai peta dengan menggunakan program ArcGis 10.2 . Berikut tahap dalam menentukan Kawasan pertanian pangan berkelanjutan yaitu:

Identifikasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)

Pada penentuan lokasi lahan potensial untuk LP2B dilakukan dengan 3 (tiga) kriteria yang mengacu pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

No	Kriteria	Parameter
1	Potensi teknis dan Kesesuaian Lahan	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Semua lahan beririgasi dapat ditetapkan sebagai lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ➤ Lahan rawa pasang surut/lebak dapat ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan memperhatikan kedalaman gambut serta kosevasi tanah dan air ➤ tidak beririgasi dapat ditetapkan sebagai lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan memperhatikan

		besaran curuh hujan tahunan minimal 1000 mm/tahun.
2	Infrastruktur Dasar	<p>Ketentuan infrastruktur dasar pada lahan pertanian pangan berkelanjutan diatur sebagai berikut :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Ketentuan jaringan irigasi diatur berdasarkan jenis lahan pertanian pangan berkelanjutan. b. Dalam hal jenis pertanian berkelanjutan merupakan lahan beririgasi maka harus tersedia jaringan irigasi tersier dan atau rencana pembangunan jaringan irigasi tersier. c. Dalam hal jenis lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan lahan pertanian pasang surut/rawa lebak, maka harus tersedia jaringan drainase primer dan skunder dan atau telah tersedia rencana jaringan drainase primer/skunder. d. Dalam hal jenis lahan pertanian berkelanjutan merupakan lahan tidak beririgasi, maka harus tersedia rencana pembangunan irigasi permukaan dan atau air bawah tanah. e. Tersedia akses jalan dan jembatan yang dapat digunakan sebagai transportasi sarana prasarana dan hasil pertanian
3	Dimanfaatkan sebagai lahan pertanian pangan	<ol style="list-style-type: none"> a. Diukur dengan besaran produktivitas, intensitas pertanaman. b. Produktivitas minimal lahan pertanian pangan berkelanjutan yang merupakan lahan beririgasi masing-masing komoditas pangan pokok adalah sebagai berikut : <ul style="list-style-type: none"> • Padi 3 ton/ha Produktivitas minimal lahan pertanian pangan berkelanjutan yang merupakan

		<p>lahan rawa pasang surut/lebak masing-masing komoditas pakok adalah sebagai berikut :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Padi 2 ton/ha <p>Produktivitas minimal lahan pertanian pangan berkelanjutan yang merupakan lahan yang tidak beririgasi masing-masing komoditas pangan pokok adalah sebagai berikut :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Padi 2 ton/ha <p>Intensitas pertanaman untuk tanaman pangan pokok semusim pada lahan pertanian pangan berkelanjutan baik di lahan beririgasi, lahan rawa pasang surut/lebak maupun lahan tidak beririgasi minimal 1 kali dalam setahun.</p>
--	--	--

Identifikasi Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B)

Lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan (LCP2B) didefinisikan sebagai lahan potensial yang dilindungi pemanfaatannya agar kesesuaian dan ketersediaannya tetap terkendali untuk dimanfaatkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada masa yang akan datang. Pemetaan LCP2B potensial ini juga menggunakan basis model SIG.

Penentuan Lokasi Potensial Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B)

Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah wilayah budidaya pertanian terutama pada wilayah perdesaan yang memiliki hamparan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan/atau hamparan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta unsur penunjangnya dengan fungsi utama untuk mendukung kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

B. Kajian Asas/Prinsip

1. Asas Manfaat

Suatu Undang-Undang perlu juga memperhatikan prinsip atau asas manfaat. Asas manfaat dalam pembentukan suatu Undang-undang mengacu kepada pengertian bahwa Undang-undang tersebut memberikan atau membawa manfaat kepada orang banyak. Prinsip atau asas ini lebih dikenal dengan istilah "*greatest good for the greatest number of citizens*" yang diperkenalkan oleh Jeremy Bentham.

Pembatasan aktifitas pada rancangan undang-undang pedoman organisasi dan tata pemerintah desa dengan mengarahkan masyarakat pada kegiatan yang merupakan kebermanfaatannya dari apa yang akan diatur dalam peraturan daerah mengenai gerakan yang dilakukan secara bersama-sama dengan tujuan untuk mencapai keharmonisan dalam kehidupan.

2. Asas Kepentingan Umum

Asas kepentingan umum merupakan asas yang berdasarkan pada kewenangan negara untuk melindungi dan mengatur masyarakat lebih luas. Dalam hal ini negara dapat menentukan semua keadaan dan peristiwa yang sesuai dengan kepentingan umum.

Tujuan asas kepentingan umum adalah untuk mewujudkan ketertiban dan keamanan seluruh masyarakat. Pengaturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tidak berkaitan dengan apa yang diberikan oleh negara. Asas kepentingan umum adalah suatu asas yang mendahulukan kebutuhan masyarakat umum dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat atau golongan tertentu.

Selanjutnya kepentingan umum juga diuraikan lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 49 b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa kepentingan umum adalah "*kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku*".

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain.

Seyogyanya kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan tetap dirumuskan secara umum atau luas. Kalau dirumuskan secara rinci atau kasuistis dalam peraturan perundang-undangan penerapannya akan kaku, karena hakim lalu terikat pada rumusan Undang-undang. Rumusan umum oleh pembentuk Undang-undang akan lebih luwes/fleksibel karena penerapan atau penafsirannya oleh hakim berdasarkan kebebasannya, dapat secara kasuistis disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan keadaan.

3. Asas Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial

Pada asas ini dijabarkan peran hukum sebagai “*sarana rekayasa sosial*” atau sarana untuk menentukan arah pembangunan masyarakat yang dikehendaki agar lebih baik. Hukum sebagai sarana perubahan sosial (*law as tool of social engineering*) menuju kondisi hukum yang lebih baik ini diungkapkan oleh *Roscoe Pound*.

Dalam Undang-undang ini, penggunaan asas hukum sebagai alat rekayasa sosial sangat penting sebab pembentukan Undang-undang keuangan desa adalah upaya mengubah serta memperbaiki kebiasaan masyarakat dari keterbatasan menjadi lebih fleksibel dan berkesinambungan.

Oleh karena itu, sebelum sebuah kebijakan disampaikan ke ruang publik, perlu sosialisasi yang massal agar informasi yang akurat sampai ke masyarakat dan merekonstruksi kesadaran hukum baru¹¹. Peran hukum (peraturan perundang-undangan) sebagai sarana rekayasa sosial dalam mengubah gaya bermasyarakat dalam melakukan transaksi penting. Adanya gagasan atas perubahan sosial kearah yang lebih baik dengan cara yang benar dan lebih realistis dapat mendorong keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam misi atas perubahan sosial tersebut.

C. Praktek Pelaksanaan Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa

1. Telah ada ketentuan sebelumnya :

- Pasal 18 Ayat (6) dan Pasal 33 Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945;
- KetetapanMajelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR-RI/2001 tentangPembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang;
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan; Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 Tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

2. Pentingnya Sosialisasi peraturan tentang pedoman organisasi dan tata pemerintah desa

Sasaran sosialisasi peraturan tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yakni seluruh masyarakat yang berdomisili pada wilayah pemerintahan Kabupaten Indragiri hilir, dengan orientasi untuk pemanfaatan struktur hukum yang terbaru. Upaya sosialisasi dilaksanakan untuk menghindari kesalahan dalam menafsirkan maupun mempraktekkan fungsi dan tujuan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Strategi sosialisasi yang sekiranya dapat dilakukan lewat media tulis, media sosial ataupun tatap muka, maka dengan demikian diharapkan akan terjadi transformasi informasi serta pengetahuan tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

D. Dampak Pembatasan

1. Aspek sosial kemasyarakatan

Pembatasan kesempatan ketika seseorang atau kelompok yang akan mengkonversikan lahan pertanian pada tingkatan tertentu serta keinginan untuk mendapatkan keuntungan dalam proses tersebut mengakibatkan adanya peningkatan atau perubahan fungsi lahan, sebagai salah satu

bagian dan objektifikasi bahwa yang bersangkutan dibatasi serta menjalankan fungsi dari perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan. Apa yang kemudian menjadi dampak akibat peraturan tersebut merupakan konsekuensi logis sebagai akibat dari pelaksanaan dari peraturan yang telah ditetapkan.

2. Aspek penegakan hukum

Penegakan hukum dari ketentuan, dalam hal ini penegakan hukum dalam arti sempit, yaitu upaya aparaturnya penegak hukum untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya, memerlukan pula suatu daya paksa guna memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana mestinya

E. Dampak Pembebanan Keuangan Daerah

1. Biaya Penyusunan Undang-undang

Biaya penyusunan Undang-undang yang diperlukan adalah sejak dari penyusunan draft awal Undang-undang pedoman organisasi dan tata kerja pemerintah desa di Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, biaya pembahasan antar lembaga, biaya harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait.

2. Biaya Pembahasan Undang-undang

Biaya pembahasan Undang-undang meliputi penggandaan dan penjilidan Naskah Akademik dan Undang-undangnya, biaya Pembahasan penyusunan antara pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

3. Biaya Pencetakan Resmi Naskah Undang-undang

Biaya yang diperlukan meliputi biaya editing, pencetakan naskah resmi dalam lembaran Negara dan tambahan lembaran negara, dan pengirimannya ke instansi resmi dan masyarakat.

4. Biaya Sosialisasi Undang-undang

Pengaturan mengenai pedoman organisasi dan tata kerja pemerintah desa merupakan sesuatu yang baru bagi sebagian besar masyarakat, sehingga untuk memasyarakatkannya diperlukan sosialisasi secara gencar dan berkesinambungan. Sosialisasi yang dilakukan harus melalui berbagai sarana media, baik cetak maupun elektronik. Sosialisasi dilakukan di seluruh wilayah atau daerah otonom, biaya yang dibutuhkan cukup besar karena harus mampu menjangkau daerah-daerah pada lokasi yang sulit untuk diakses.

5. Kelembagaan

Kelembagaan sebaiknya dengan memberikan kewenangan terhadap lembaga yang sudah ada. Akan tetapi yang diperlukan adalah adanya biaya untuk melakukan koordinasi antar lembaga terkait agar jelas peran dan fungsi masing-masing lembaga karena dalam pelaksanaannya peraturan daerah mengenai pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan akan terkait sejak dari pelaksanaan, pengawasannya dan penegakan hukumnya.

F. Dampak Positif

Dampak positif yang akan timbul dengan hadirnya Peraturan Daerah Perlindungan lahan pertanian yang berkelanjutan diantaranya dari aspek ekonomi. Efek domino yang ditimbulkan dari perlindungan lahan pertanian yang berkelanjutan adalah keberlanjutannya aspek ekonomi petani itu sendiri. Petani akan merasa aman untuk menjalankan profesinya dengan adanya perlindungan lahan yang dimilikinya. Dengan adanya rasa aman dalam bekerja akan memberikan dampak ekonomi bagi petani dan keluarganya.

Selain aspek ekonomi Rancangan Peraturan Daerah Perlindungan lahan pertanian yang berkelanjutan juga akan berdampak positif pada terjaganya ekologi. Keberlanjutan ekologis akan mengembangkan agroekosistem agar memiliki kemampuan untuk bertahan dalam kurun waktu yang lama melalui pengelolaan terpadu untuk memelihara dan mendorong peningkatan fungsi sumber daya alam yang ada.

G. Dampak Negatif

Selain dampak positif yang akan timbul dengan adanya Rancangan Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian yang Berkelanjutan juga akan menimbulkan dampak negatif diantaranya terbatasnya pembangunan disektor non pertanian. Lahan yang telah terlindungi akan susah untuk dijadikan sebagai lahan untuk pembagunan non pertanian. Hal ini tentunya akan membatasi peluang terbukanya lapangan pekerjaan diluar sektor pertanian.

BAB III

ANALISIS DAN EVALUASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- **Pasal 18 Ayat (6) dan Pasal 33 Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945**

Kinerja dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam 10 tahun terakhir ini memperlihatkan peningkatan baik secara kualitas maupun kuantitas. Hal ini tidak terlepas dari proses penyusunan pembentukan peraturan perundang-undangan yang makin tertib, terarah, dan terukur, meskipun dari segi waktu masih perlu percepatan tanpa mengurangi kualitas suatu peraturan perundang-undangan. Percepatan penyelesaian suatu produk peraturan perundang-undangan perlu didorong terhadap program pembentukan peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan program-program startegis pembangunan.

Penyerahan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah, telah menempatkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak pembangunan nasional, dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat secara adil dan merata. Dalam kaitan ini peran dan dukungan daerah dalam rangka pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat strategis, khususnya dalam membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan daerah lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda sebagai jenis peraturan perundang-undangan nasional memiliki landasan konstitusional dan landasan yuridis dengan diaturnya kedudukan Perda dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (6) yang menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Dalam kaitan ini, maka sistem hukum nasional memberikan kewenangan atributif kepada daerah untuk menetapkan Perda dan Peraturan lainnya, dan Perda diharapkan dapat mendukung secara sinergis program-program Pemerintah di daerah.

Perda sebagaimana Peraturan perundang-undangan lainnya memiliki fungsi untuk mewujudkan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*). Untuk berfungsinya kepastian hukum Peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain konsisten dalam perumusan dimana dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara

hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian peraturan perundang-undangan memiliki urgensi dalam kaitan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga hal yang mendasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah adalah kesesuaian dan kesinkronannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

- **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam**

Pasal 1

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Pasal 2

Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 5

(2) Arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah :

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor yang berdasarkan prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
- b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional.

- c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional.
- d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut.
- e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
- f. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah rusak akibat eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan.
- g. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi, kepentingan masyarakat dan kondisi daerah maupun nasional.

- **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria**

Pasal 2

- (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 4

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pasal 15

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.

- **Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang**

Pasal 2

Penataan ruang berasaskan: a. pemanfaatan ruang bagi semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan; b. keterbukaan, persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum.

Pasal 5

- (1) Setiap orang berkewajiban berperan serta dalam memelihara kualitas ruang. (2) Setiap orang berkewajiban menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan.
- (2) Perencanaan tata ruang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 14

- (1) Perencanaan tata ruang dilakukan dengan mempertimbangkan
 - a. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan fungsi budi daya dan fungsi lindung, dimensi waktu, teknologi, sosial budaya, serta fungsi pertahanan keamanan;
 - b. aspek pengelolaan secara terpadu berbagai sumber daya, fungsi dan estetika lingkungan, serta kualitas ruang.
- (2) Perencanaan tata ruang mencakup perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang, yang meliputi tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya.
- (3) Perencanaan tata ruang yang berkaitan dengan fungsi pertahanan keamanan sebagai subsistem perencanaan tata ruang, tata cara penyusunannya diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- (1) Izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang ditetapkan berdasarkan undang-undang ini dinyatakan batal oleh Kepala Daerah yang bersangkutan.
- (2) Apabila izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dibuktikan telah diperoleh dengan iktikad baik, terhadap kerugian yang timbul sebagai akibat pembatalan izin tersebut dapat dimintakan penggantian yang layak.

- **Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang**

Pasal 2

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. keterpaduan;
- b. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- c. keberlanjutan;
- d. keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. keterbukaan;
- f. kebersamaan dan kemitraan;
- g. perlindungan kepentingan umum;
- h. kepastian hukum dan keadilan; dan
- i. akuntabilitas.

- (1) Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.
- (3) Penyelenggaraan penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

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

Pasal 2

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. manfaat;
- b. keberlanjutan dan konsisten;
- c. keterpaduan;
- d. keterbukaan dan akuntabilitas;
- e. kebersamaan dan gotong-royong;
- f. partisipatif;
- g. keadilan;
- h. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- i. kelestarian lingkungan dan kearifan lokal;
- j. desentralisasi;
- k. tanggung jawab negara;
- l. keragaman; dan
- m. sosial dan budaya.

Pasal 3

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan:

- a. melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- b. menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- c. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;

- d. melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
- e. meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- f. meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g. meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
- h. mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- i. mewujudkan revitalisasi pertanian.

Pasal 4

Ruang lingkup Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan meliputi:

- a. perencanaan dan penetapan;
- b. pengembangan;
- c. penelitian;
- d. pemanfaatan;
- e. pembinaan;
- f. pengendalian;
- g. pengawasan;
- h. sistem informasi;
- i. perlindungan dan pemberdayaan petani;
- j. pembiayaan; dan
- k. peran serta masyarakat.

Pasal 5

Lahan Pertanian Pangan yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat berupa:

- a. lahan beririgasi;
- b. lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan/atau
- c. lahan tidak beririgasi.

Pasal 18

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan penetapan:

- a. 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.

Pasal 19

- (1) Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf a merupakan bagian dari penetapan rencana tata ruang Kawasan Perdesaan di wilayah kabupaten dalam rencana tata ruang kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar peraturan zonasi.

Pasal 20

- (1) Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf b merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (2) Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar bagi penyusunan peraturan zonasi.

Pasal 21

Penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf c merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 22

- (1) Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan nasional yang sudah ditetapkan menjadi acuan penyusunan perencanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi dan kabupaten/kota.
- (2) Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi yang sudah ditetapkan menjadi acuan penyusunan perencanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota.

Pasal 23

- (1) Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan Nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- (2) Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi diatur dalam Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah provinsi.
- (3) Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (4) Penetapan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 24

- (1) Dalam hal suatu Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan tertentu memerlukan perlindungan khusus, kawasan tersebut dapat ditetapkan sebagai kawasan strategis nasional.
- (2) Perlindungan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan:
 - a. luas kawasan pertanian pangan;
 - b. produktivitas kawasan pertanian pangan;
 - c. potensi teknis lahan;
 - d. keandalan infrastruktur; dan
 - e. ketersediaan sarana dan prasarana pertanian.

Pasal 25

- (1) Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada wilayah kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (2) Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada wilayah kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar peraturan zonasi untuk pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota.

Pasal 30

- (1) Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan dukungan penelitian.
- (2) Penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.
- (3) Penelitian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi:
 - a. pengembangan penganekaragaman pangan;
 - b. identifikasi dan pemetaan kesesuaian lahan;
 - c. pemetaan zonasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
 - d. inovasi pertanian;
 - e. fungsi agroklimatologi dan hidrologi;
 - f. fungsi ekosistem; dan
 - g. sosial budaya dan kearifan lokal.
- (4) Lembaga penelitian dan/atau perguruan tinggi berperan serta dalam penelitian.

Pasal 31

Penelitian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan terhadap Lahan yang sudah ada maupun terhadap lahan cadangan untuk ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 32

Hasil penelitian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan informasi publik yang dapat diakses oleh petani dan pengguna lainnya melalui Pusat Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 34

- (1) Setiap orang yang memiliki hak atas tanah yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berkewajiban:
 - a. memanfaatkan tanah sesuai peruntukan; dan
 - b. mencegah kerusakan irigasi.

- (2) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku bagi pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berperan serta dalam:
 - a. menjaga dan meningkatkan kesuburan tanah;
 - b. mencegah kerusakan lahan; dan
 - c. memelihara kelestarian lingkungan.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) menjadi kewajiban Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (5) Setiap orang yang memiliki hak atas tanah yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan menimbulkan akibat rusaknya lahan pertanian, wajib untuk memperbaiki kerusakan tersebut.

Pasal 38

Insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf a diberikan kepada petani berupa:

- a. keringanan Pajak Bumi dan Bangunan;
- b. pengembangan infrastruktur pertanian;
- c. pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul;
- d. kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi;
- e. penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian;
- f. jaminan penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis; dan/atau
- g. penghargaan bagi petani berprestasi tinggi.

Pasal 44

- (1) Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.
- (2) Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (3) Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) 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.
- (4) Dalam hal terjadi bencana sehingga pengalihan fungsi lahan untuk infrastruktur tidak dapat ditunda, persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b tidak diberlakukan.
- (5) Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan untuk infrastruktur akibat bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan.
- (6) Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan adalah dasar dari negara hukum, negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum, khususnya Undang-undang. Para ahli biasa membedakan antara Undang-Undang dalam arti materiel (*wet ini materiele zin*) dan Undang-undang dalam arti formil (*wet ini formele zin*). Pengertian Undang-undang dalam arti materiel itu menyangkut Undang-undang yang dilihat dari segi isi, materi, dan substansinya sedangkan Undang-undang dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu Undang-undang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya, yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah.

Menurut I.C van der Vies, masalah bagaimana suatu Undang-undang harus dibuat terutama mengenai syarat-syarat yang wajib dipenuhi oleh pembuat Undang-undang. Syarat-syarat ini dapat diringkaskan sebagai “*asas-asas pembuatan peraturan yang baik*”. Asas-asas ini mempunyai kaitan dengan berbagai aspek pembuatan peraturan, yaitu asas-asas yang berkaitan dengan “*bagaimana*” dan asas-asas yang berkaitan dengan “*apa*”-nya suatu keputusan yang masing-masing disebut asas-asas formal dan asas-asas material.

Berdasarkan pendapat dan ketentuan yang telah disampaikan di atas akan dikemukakan beberapa pandangan dan analisa terhadap Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Undang-undang). Secara umum isi Undang-undang dapat dikatakan merupakan keharusan (*obligatere*) sehingga seluruh ketentuan dalam Undang-undang harus dilaksanakan. Jika Undang-undang tidak dilaksanakan maka Undang-undang ini dapat dikatakan tidak berwibawa.

Dalam Pasal 5 Undang-undang disebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Kemudian dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (2) dinyatakan bahwa selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Kedua Pasal tersebut berisi asas-asas formal dan material yang harus dilaksanakan dalam pembentukan setiap peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Sebagaimana telah disampaikan isi Undang-undang secara umum dapat dikatakan merupakan keharusan sehingga dalam setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan di Indonesia asas-asas tersebut harus ditaati tanpa pengecualian apapun.

Sebagai sebuah Undang-undang yang menjadi peraturan dalam rangka pembentukan peraturan Perundang-undangan dapat dikatakan sudah baik. Jika saja setiap orang yang terlibat dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan mau mempelajari dan melaksanakan Undang-undang maka tidak akan mengalami banyak kesulitan lagi terlebih dengan keberadaan lampiran yang sangat mendetail.

- **Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Kepala Daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Peraturan daerah sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Peraturan daerah yang dibuat oleh daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah yang bersangkutan.

Walaupun demikian Peraturan daerah yang ditetapkan oleh daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan Perundang-undangan. Disamping itu Peraturan daerah sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Peraturan Daerah.

Daerah melaksanakan otonomi daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka

konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Peraturan daerah ada di tangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Peraturan Daerah. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Peraturan daerah Propinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggung jawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk membatalkan Peraturan daerah Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Peraturan daerah, maka Pemerintah Daerah Provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Peraturan Daerah Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dilakukan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Peraturan daerah, setiap Peraturan daerah yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor registrasi terlebih dahulu. Peraturan Daerah Provinsi harus mendapatkan nomor register dari kementerian, sedangkan Peraturan daerah Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Peraturan daerah yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Peraturan daerah secara Nasional.

- **Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

1. Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah proses menetapkan lahan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan melalui tata cara yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara.

3. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.
4. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah lahan potensial yang dilindungi pemanfaatannya agar kesesuaian dan ketersediaannya tetap terkendali untuk dimanfaatkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada masa yang akan datang.
5. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah wilayah budi daya pertanian terutama pada wilayah perdesaan yang memiliki hamparan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan/atau hamparan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta unsur penunjangnya dengan fungsi utama untuk mendukung kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.
6. Lahan pengganti adalah lahan yang berasal dari Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan, tanah telantar, tanah bekas kawasan hutan, dan/ atau lahan pertanian yang disediakan untuk mengganti Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Pasal 4

Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a meliputi:

- a. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
- c. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 5

Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a berada pada kawasan peruntukan pertanian terutama pada kawasan perdesaan.

Pasal 6

- (1) Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara hierarki terdiri atas:
 - a. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan nasional;
 - b. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi; dan
 - c. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/ kota.
- (2) Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan lintas provinsi.

- (3) Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan lintas kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.
- (4) Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/ kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam 1 (satu) kabupaten/kota.

Pasal 8

Kawasan yang dapat ditetapkan menjadi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus memenuhi kriteria:

- a. memiliki hamparan lahan dengan luasan tertentu sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan/atau Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
- b. menghasilkan pangan pokok dengan tingkat produksi yang dapat memenuhi kebutuhan pangan sebagian besarmasyarakat setempat, kabupaten/kota, provinsi, dan/atau nasional.

Pasal 9

Kawasan yang dapat ditetapkan menjadi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus memenuhi persyaratan:

- a. berada di dalam dan/atau di luar kawasan peruntukan pertanian; dan
 - b. termuat dalam Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (1) Kawasan yang berada pada lintas kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi yang telah sesuai dengan kriteria dan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 9 disusun dalam bentuk usulan penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi.
 - (2) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memuat data dan informasi tekstual, numerik, dan spasial mengenai indikasi luas baku tingkat provinsi untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.
 - (3) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan mengacu pada penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan nasional dan memperhatikan saran dan tanggapan dari masyarakat.

Pasal 15

- (1) Kawasan yang berada dalam 1 (satu) kabupaten/kota yang telah sesuai dengan kriteria dan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8

dan Pasal 9 disusun dalam bentuk usulan penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota.

- (2) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat data dan informasi tekstual, numerik, dan spasial mengenai indikasi luas baku tingkat kabupaten/ kota untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.
- (3) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan mengacu pada penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi dan memperhatikan saran dan tanggapan dari masyarakat.

Pasal 16

- (1) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 disampaikan oleh Kepala Dinas kabupaten/kota kepada kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah kabupaten/kota untuk dikoordinasikan dengan instansi terkait.
- (2) Usulan penetapan kawasan yang telah dikoordinasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kembali oleh kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah kabupaten/kota kepada Kepala Dinas kabupaten/kota.
- (3) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diusulkan oleh Kepala Dinas kabupaten/ kota kepada bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/ kota dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (4) Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pasal 20

- (1) Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b berada:
 - a. di dalam Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan/atau
 - b. di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (2) Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b berada pada kawasan perdesaan dan/atau pada kawasan perkotaan di wilayah kabupaten/kota.

Pasal 22

- (1) Lahan yang dapat ditetapkan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus memenuhi kriteria:
 - a. berada pada kesatuan hamparan lahan yang mendukung produktivitas dan efisiensi produksi;
 - b. memiliki potensi teknis dan kesesuaian lahan yang sangat sesuai, sesuai, atau agak sesuai untuk peruntukan pertanian pangan;
 - c. didukung infrastruktur dasar; dan/atau
 - d. telah dimanfaatkan sebagai lahan pertanian pangan.
- (2) Kriteria lahan yang berada pada kesatuan hamparan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditentukan dengan mempertimbangkan aspek ekonomi dan sosial budaya masyarakat.
- (3) Kriteria lahan yang memiliki potensi teknis dan kesesuaian lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditentukan dengan mempertimbangkan:
 - a. kelerengan;
 - b. iklim; dan
 - c. sifat fisik, kimia, dan biologi tanah; yang cocok untuk dikembangkan menjadi lahan pertanian pangan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan.
- (4) Kriteria lahan yang telah dimanfaatkan sebagai lahan pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d ditentukan dengan pertimbangan:
 - a. produktivitas;
 - b. intensitas pertanaman;
 - c. ketersediaan air;
 - d. konservasi;
 - e. berwawasan lingkungan; dan
 - f. berkelanjutan.

Pasal 23

Lahan yang dapat ditetapkan menjadi Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan harus memenuhi persyaratan:

- a. berada di dalam atau di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
- b. termuat dalam Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 25

- (1) Lahan yang berada dalam 1 (satu) kabupaten/kota yang telah sesuai dengan kriteria dan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dan Pasal 23 disusun dalam bentuk usulan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota. (2) Usulan penetapan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat data dan informasi tekstual, numerik, dan spasial mengenai indikasi luas baku tingkat kabupaten/kota untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.
- (3) Usulan penetapan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan memperhatikan saran dan tanggapan dari masyarakat.

Pasal 26

- (1) Usulan penetapan lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 disampaikan oleh Kepala Dinas kabupaten/kota kepada kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah kabupaten/kota untuk dikoordinasikan dengan kepala kantor pertanahan dan instansi terkait lainnya.
- (2) Usulan penetapan lahan yang telah dikoordinasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kembali oleh kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah kabupaten/kota kepada Kepala Dinas kabupaten/kota.
- (3) Usulan penetapan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diusulkan oleh Kepala Dinas kabupaten/kota kepada bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota dalam rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/ kota.
- (4) Dalam hal rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) belum ada, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (5) Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rencana rinci tata ruang dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 27

Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan berasal dari tanah terlantar dan/atau tanah bekas kawasan hutan yang telah dilepas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 28

- (1) Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c berada:
 - a. di dalam Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan/atau
 - b. di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (2) Lahan Cadangan Pertanian Pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b berada pada kawasan perdesaan dan/atau pada kawasan perkotaan di wilayah kabupaten/kota.

Pasal 29

Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditetapkan berdasarkan kriteria, persyaratan, dan tata cara penetapan.

Pasal 30

- (1) Tanah terlantar dan/atau tanah bekas kawasan hutan yang telah dilepas dapat ditetapkan menjadi Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus memenuhi kriteria:
 - a. berada pada kesatuan hamparan lahan yang mendukung produktivitas dan efisiensi produksi;
 - b. memiliki potensi teknis dan kesesuaian lahan ya sangat sesuai, sesuai, atau agak sesuai untuk peruntukan pertanian pangan; dan/atau
 - c. didukung infrastruktur dasar.
- (2) Kriteria tanah terlantar dan/atau tanah bekas kawasan hutan yang telah dilepas yang berada pada kesatuan hamparan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditentukan dengan mempertimbangkan aspek ekonomi dan sosial budaya masyarakat.
- (3) Kriteria tanah terlantar dan/atau tanah bekas kawasan hutan yang telah dilepas yang memiliki potensi teknis dan kesesuaian lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b ditentukan dengan mempertimbangkan:
 - a. kelerengan;
 - b. iklim; dan
 - c. sifat fisik, kimia, dan biologi tanah; yang cocok untuk dikembangkan menjadi lahan pertanian pangan dengan memperhatikan daya dukung lingkungan.

Pasal 31

Tanah terlantar dan/atau tanah bekas kawasan hutan yang telah dilepas dapat ditetapkan menjadi Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus memenuhi persyaratan:

- a. tidak dalam sengketa;
- b. status kepemilikan dan penggunaan tanah yang sah; dan
- c. termuat dalam Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 33

- (1) Tanah terlantar dan/atau tanah bekas kawasan hutan yang telah dilepas berada dalam 1 (satu) kabupaten/ kota yang telah sesuai dengan kriteria dan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 dan Pasal 31 disusun dalam bentuk usulan penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/ kota.
- (2) Usulan penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat data dan informasi tekstual, numerik, dan spasial mengenai indikasi luas baku tingkat kabupaten/kota untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.
- (1) Usulan penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 disampaikan oleh Kepala Dinas kabupaten/kota kepada kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah kabupaten/kota untuk dikoordinasikan dengan kepala kantor pertanahan dan instansi terkait lainnya.
- (2) Usulan penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota yang telah dikoordinasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kembali oleh kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah kabupaten/kota kepada Kepala Dinas kabupaten/kota.
- (3) Usulan penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diusulkan oleh Kepala Dinas kabupaten/ kota kepada bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota dalam rencana rinci tata ruang kabupaten/kota.

- (4) Dalam hal rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) belum ada, Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (5) Penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rencana rinci tata ruang dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/ kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 35

- (1) Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.
- (2) Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dalam rangka:
 - a. pengadaan tanah untuk kepentingan umum; atau
 - b. terjadi bencana.

Pasal 46

- (1) Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau terjadi bencana diusulkan oleh pihak yang mengalihfungsikan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kepada:
 - a. Bupati/walikota dalam hal lahan yang dialihfungsikan dalam 1(satu) kabupaten/kota;
 - b. Gubernur setelah mendapat rekomendasi bupati/ walikota dalam hal lahan yang dialihfungsikan lintas kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi; atau
 - c. Presiden setelah mendapat rekomendasi bupati/ walikota dan gubernur dalam hal lahan yang dialihfungsikan lintas provinsi.
- (2) usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan setelah mendapat persetujuan Menteri.

- **Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Pasal 2

Pemberian Insentif perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bertujuan untuk:

- a. mendorong perwujudan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang telah ditetapkan;
- b. meningkatkan upaya pengendalian alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- c. meningkatkan pemberdayaan, pendapatan, dan kesejahteraan bagi Petani;
- d. memberikan kepastian hak atas tanah bagi Petani; dan
- e. meningkatkan kemitraan semua pemangku kepentingan dalam rangka pemanfaatan, pengembangan, dan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesuai dengan tata ruang.

Pasal 3

Pemberian Insentif perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang telah ditetapkan dalam:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi;
- c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota; dan/atau
- d. Rencana Rinci Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

Pasal 4

Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya memberikan Insentif perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kepada Petani.

Pasal 7

Pemerintah Kabupaten/Kota memberikan Insentif perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kepada Petani dengan jenis berupa:

- a. bantuan keringanan pajak bumi dan bangunan;
- b. pengembangan infrastruktur pertanian;
- c. pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul;
- d. kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi;
- e. penyediaan sarana produksi pertanian;
- f. bantuan dana penerbitan sertipikat hak atas tanah pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan/atau
- g. penghargaan bagi Petani berprestasi tinggi.

Pasal 9

Pengembangan infrastruktur pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 huruf b meliputi:

- a. pembangunan dan/atau peningkatan infrastruktur pertanian;
- b. pembangunan dan/atau peningkatan jaringan irigasi tersier;
- c. pembangunan, pengembangan, dan/atau rehabilitasi jalan usaha tani;
- d. perbaikan kesuburan tanah; dan/atau
- e. konservasi tanah dan air.

Pasal 10

(1) Pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b, Pasal 6 huruf b, dan Pasal 7 huruf c meliputi:

- a. penyediaan demonstrasi pilot pengujian benih dan varietas unggul, hibrida, dan lokal; dan
- b. pembinaan dan pengawasan penangkar benih.

(2) Penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul ditugaskan kepada lembaga penelitian, perguruan tinggi, dan/atau lembaga lainnya yang mempunyai kompetensi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Hasil penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disebarluaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Petani dan hanya digunakan untuk kepentingan Petani.

Pasal 20

Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota memberikan Insentif kepada Petani berdasarkan pertimbangan:

- a. tipologi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. kesuburan tanah;
- c. luas tanam;
- d. irigasi;
- e. tingkat fragmentasi lahan;
- f. produktivitas usaha tani;
- g. lokasi;
- h. kolektivitas usaha pertanian; dan/atau
- i. praktik usaha tani ramah lingkungan.

Pasal 30

Tata cara pemberian Insentif oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota meliputi:

- a. perencanaan;
- b. pengusulan; dan
- c. penetapan.

Pasal 34

Pengusulan untuk memperoleh Insentif dari Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dilakukan dengan tahapan:

- a. Kepala Dinas mengusulkan lokasi, luas lahan, dan daftar nama Petani yang diberikan Insentif kepada bupati/walikota;
- b. Kepala satuan kerja perangkat daerah yang terkait mengusulkan jenis Insentif yang dibutuhkan Petani pada lokasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada bupati/walikota melalui satuan kerja perangkat daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota;
- c. jenis Insentif sebagaimana dimaksud dalam huruf b diverifikasi dan dikoordinasikan oleh satuan kerja perangkat daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota;
- d. hasil verifikasi sebagaimana dimaksud dalam huruf c disampaikan oleh satuan kerja perangkat daerah yang membidangi urusan perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota kepada bupati/walikota;
- e. bupati/walikota melakukan evaluasi terhadap usulan Kepala Dinas dan kepala satuan kerja perangkat daerah yang terkait.

Pasal 39

- (1) Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf e, Pemerintah Kabupaten/Kota menetapkan Insentif yang diberikan kepada Petani.
- (2) Penetapan Insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Pasal 40

Bupati/walikota menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria pemberian Insentif.

- **Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 Tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.**

Pasal 4

- (1) Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengalokasikan Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berdasarkan tugas dan kewenangannya.
- (2) Pengalokasian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri, gubernur, dan bupati/walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 5

Kegiatan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dibiayai meliputi:

- a. perencanaan dan penetapan;
- b. pengembangan;
- c. penelitian;
- d. pemanfaatan;
- e. pembinaan;
- f. pengendalian;
- g. pengawasan;
- h. sistem informasi; dan
- i. perlindungan dan pemberdayaan Petani.

Pasal 6

- (1) Pembiayaan perencanaan dan penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a dilakukan pada Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (2) Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup penyelenggaraan:
 - a. inventarisasi;
 - b. identifikasi; dan
 - c. verifikasi.

Pasal 7

- (1) Pembiayaan kegiatan inventarisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf a meliputi Pembiayaan kegiatan pendataan pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan hak atas tanah pertanian pangan dan lahan cadangan.
- (2) Pembiayaan kegiatan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf b meliputi Pembiayaan kegiatan

identifikasi luas terhadap tanah pertanian pangan dan lahan cadangan berdasarkan hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang sesuai dengan kriteria lahan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan.

- (3) Pembiayaan kegiatan verifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf c meliputi Pembiayaan kegiatan verifikasi untuk menetapkan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 8

Pembiayaan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) sampai dengan ayat (3) merupakan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/Kota.

Pasal 9

- (1) Pembiayaan kegiatan pengembangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b dilakukan pada Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (2) Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup penyelenggaraan:
 - a. intensifikasi; dan
 - b. ekstensifikasi.

Pasal 12

Pembiayaan kegiatan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c dilakukan pada lahan pertanian pangan dan lahan cadangan untuk ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 13

Kegiatan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 yang dibiayai meliputi:

- a. pengembangan panganekaragaman pangan;
- b. identifikasi dan pemetaan kesesuaian lahan;
- c. pemetaan zonasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- d. inovasi pertanian;
- e. fungsi agroklimatologi dan hidrologi;
- f. fungsi ekosistem; dan/atau
- g. sosial budaya dan kearifan lokal.

Pasal 14

- (1) Pembiayaan kegiatan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 merupakan tanggung jawab Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- (2) Selain Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, Pembiayaan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh lembaga penelitian dan/atau perguruan tinggi.

Pasal 15

Pembiayaan kegiatan pemanfaatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf d dilakukan pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan menjamin konservasi tanah dan air.

Pasal 16

Pembiayaan kegiatan konservasi tanah dan air sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 meliputi:

- a. perlindungan sumber daya lahan dan air;
- b. pelestarian sumber daya lahan dan air;
- c. pengelolaan kualitas lahan dan air; dan d. pengendalian pencemaran.

Pasal 26

Pembiayaan kegiatan perlindungan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf i meliputi pemberian jaminan kepada Petani terhadap:

- a. harga komoditas pangan pokok yang menguntungkan;
- b. diperolehnya 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.

Pasal 29

Pembiayaan kegiatan pemberdayaan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf i meliputi:

- a. penguatan kelembagaan Petani;
- b. penyuluhan dan pelatihan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia;
- c. pemberian fasilitas sumber permodalan;
- d. pemberian bantuan kredit kepemilikan lahan pertanian;
- e. pembentukan lembaga pembiayaan mikro di bidang pertanian;

- f. pemberian fasilitas pendidikan dan kesehatan rumah tangga Petani; dan/atau
- g. pemberian fasilitas untuk mengakses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi.

Pasal 33

- (1) Perencanaan Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang bersumber dari APBN dan APBD meliputi penetapan target dan sasaran luas rencana jangka pendek, menengah, dan panjang di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota terhadap:
 - a. lahan yang dilindungi;
 - b. lahan yang dialihfungsikan; dan
 - c. lahan pengganti.
- (2) Perencanaan Pembiayaan dilakukan secara berjenjang, koordinatif, dan partisipatif mulai dari tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.
- (3) Perencanaan Pembiayaan dilakukan sesuai dengan perencanaan pembangunan pertanian dari tingkat kabupaten sampai dengan nasional secara berjenjang melalui mekanisme perencanaan pembangunan nasional.
- (4) Penyusunan perencanaan Pembiayaan dilakukan:
 - a. secara koordinatif dengan instansi terkait; dan
 - b. dengan memperhatikan peran dan kondisi masyarakat dan Pelaku Usaha.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS

A. Landasan Filosofis

Sejak manusia pertama kali menempati bumi, lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan. Konkritnya, lahan difungsikan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensi. Aktivitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian). Kegiatan pertanian merupakan salah satu aktifitas paling mendasar bagi manusia, karena semua orang perlu makan setiap hari. Pengembangan usaha agribisnis menjadi pilihan sangat strategis dan penting sejalan dengan upaya pemerintah dalam mengembangkan sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baru diluar minyak dan gas.

Dalam sejarah Indonesia pernah mampu mencapai swasembada pangan pada tahun 1984 melalui gerakan “Revolusi Hijau” yaitu gerakan untuk meningkatkan produksi pangan melalui usaha pengembangan teknologi pertanian. keberhasilan gerakan revolusi hijau merupakan bukti upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan petani. Seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan lahan mulai terusik. Keterusikan ini akhirnya menimbulkan kompleksitas permasalahan akibat pertambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian), berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara. Apalagi menyangkut tentang perlindungan fungsi tanah oleh negara pada lahan pertanian terhadap alih fungsi lahan atau yang dikenal dengan konversi lahan.

Indonesia merupakan negara agraris yang diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Didalam kehidupan kita, tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan pembangunan bangsa, karena didalam konstitusi Undang- Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Kita mengharapkan dengan adanya perangkat peraturan yang komprehensif terkait perlindungan lahan dan upaya pemberian insentif kepada petani maka diharapkan tanah tersedia bagi petani bukan hanya untuk menjamin ketersediaan produksi pangan, namun lebih jauh menjamin akses petani atas lahan untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Indonesia dikenal sebagai negara lumbung padi yang artinya menghasilkan padi yang sangat banyak, baik untuk negara sendiri maupun diekspor ke negara lain. Tetapi saat sekarang ini kita merasakan jumlah rumah tangga dengan usaha pertanian terus menurun akibat beberapa hal diantaranya alih profesi dan semakin sempitnya lahan pertanian karena alih fungsi lahan untuk pembangunan infrastruktur, pembangunan pabrik dan perumahan.

B. Landasan Yuridis

Secara fungsional hukum memang tidak sekedar berperan secara makro dalam rangka mempertahankan tertib sosial atau berperan mikro dalam penyelesaian kasus individual kongkrit. Hukum memiliki fungsi lain, yaitu sebagai alat perekayasa sosial (social engineering)¹⁵. Hal ini termasuk dalam hubungan dengan dipergunakannya hukum sebagai salah satu solusi atau sarana yang ditempuh dalam merekayasa suatu keadaan yang mengancam ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan menuju suatu kondisi yang kondusif bagi terwujudnya perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, sehingga ketersediaan lahan pertanian pangan tetap dapat dipertahankan.

Dalam menjalankan fungsi rekayasa sosial ini, hukum dipersepsikan memiliki energi kekuasaan untuk dapat mengubah keadaan. Keadaan yang ingin diubah itu harus bertolak dari kondisi yang kurang baik menuju ke arah yang lebih baik.

Pengaturan hukum dalam konteks yuridis pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa aturan hukum haruslah dipahami sebagai penguatan norma hukum dengan konsekuensi empirisnya. Hal ini sejalan dengan pemikiran bahwa setiap aturan memang merupakan pencerminan dari suatu norma dan kondisi realistiknya.

Bertalian dengan norma hukum pengaturan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan dalam peraturan perundang-undangan, ketentuan Pasal 33 ayat (3) menentukan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat." Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut, lahan pertanian pangan merupakan salah satu bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanahkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa tujuan bernegara adalah: 'melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ."

Sesuai dengan definisi negara, tujuan bernegara dan ketentuan-ketentuan adanya suatu negara, maka perhatian pemerintah tentu dititikberatkan pada kehidupan rakyatnya yang merupakan salah satu komponen berdirinya negara. Idee atau tujuan luhur bernegara sebagaimana tercantum dalam Hukum Dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah mensejahterakan rakyat¹⁷. Dalam rangka memenuhi kewajibannya dalam mensejahterakan rakyat dalam mewujudkan perlindungan lahan, kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, negara merumuskan dan melaksanakan kebijakan termasuk mengatur perlindungan lahan pertanian melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam hal ini fungsi hukum adalah sebagai tindakan afirmatif atau disebut *affirmative action* yang dimaknai sebagai upaya

meningkatkan kesempatan bagi orang maupun sekelompok orang untuk mengenyam kemajuan dalam jangka waktu tertentu. Melalui kebijakan pemberian insentif dan penghargaan petani dan pemilik lahan dorong untuk menetapkan lahannya sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dan tidak dialihfungsikan.

Pada bagian lain, Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa hukum itu harus dilihat sebagai suatu sistem hukum yang terdiri dari tiga komponen. Komponen-komponen tersebut adalah:

1. Substansi hukum (*legal substance*), yaitu aturan-aturan dan norma-norma umum.
2. Struktur hukum (*legal structure*), yaitu penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim dan pengacara serta institusi yang melahirkan produk-produk hukum.
3. Budaya hukum (*legal culture*), yaitu meliputi ide-ide, pandangan-pandangan tentang hukum, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan berlaku, merupakan bagian dari kebudayaan pada umumnya, yang dapat menyebabkan orang mematuhi atau sebaliknya, menyimpangi apa yang sudah dirumuskan dalam substansi hukum.

Adapun menurut Soerjono Soekanto²⁰, bahwa ada beberapa faktor yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang terkait dengan peraturan perundangundangan;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana maupun fasilitas, yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku;
5. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil kerja, cipta dan rasa yang dilandasi pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan kedua pandangan tersebut di atas maka kebijakan untuk melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebenarnya merupakan langkah awal yang memerlukan tindakan ikutan yaitu bagaimana substansi ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 itu dimaknai secara menyeluruh terutama berkaitan dengan politik hukum dan tujuan pembentukan hukum. Karena bila hukum itu dibentuk, ia harus dapat ditegakkan dan ia diharapkan mampu mengemban misi hukum dalam memberi kepastian, kemanfaatan sekaligus membawa keadilan.

C. Landasan Sosiologis

Lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris. Sebagian besar penduduk Indonesia menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dalam posisi yang demikian lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, sosial bahkan secara filosofis lahan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumberdaya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi dimana sebagian besar bidang usaha yang dikembangkan masih tergantung kepada pola pertanian yang bersifat land based agricultural. Lahan merupakan sumberdaya yang unik dimana jumlahnya tidak bertambah, namun kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat. Oleh karena itu, ketersediaan lahan merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan, terutama dalam perannya mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Konversi lahan pertanian menimbulkan dampak yang sangat besar terhadap ketahanan pangan. Lahan pertanian yang berubah fungsi akan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, fisik lingkungan, dan budaya masyarakat disekitar lahan yang dikonversi tersebut. Permasalahan semakin kompleks, karena konversi lahan pertanian subur belum diimbangi oleh upaya yang sistematis untuk dapat mengembangkan lahan yang potensial. Konversi lahan pertanian pangan menyebabkan semakin sempitnya luas garapan usahatani dan menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian konversi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat.

Alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan. Konversi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar menurut Pasandaran, (2006), ada tiga faktor, baik sendiri-sendiri maupun bersamasama, yang merupakan determinan konversi lahan, yaitu kelangkaan sumber daya lahan dan air, dinamika pembangunan, dan peningkatan jumlah penduduk. Dampak dari konversi lahan tidak hanya dirasakan oleh para pemilik lahan, tetapi dapat dirasakan secara meluas oleh seluruh lapisan masyarakat.

Disamping menurunnya produktivitas, alih fungsi lahan berdampak lebih lanjut pada kekeringan dan serangan hama. Konversi lahan bersifat irreversible (tidak dapat kembali), sementara upaya menanggulangi penurunan produktivitas terkendala oleh anggaran pembangunan, keterbatasan sumberdaya lahan dan inovasi teknologi. Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria.

Reforma agraria tersebut mencakup upaya penataan yang terkait dengan aspek penguasaan/pemilikan serta aspek penggunaan/ pemanfaatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Menurut Irawan, alih fungsi lahan pada dasarnya terjadi akibat adanya persaingan dalam pemanfaatan lahan antara sektor pertanian dan sektor non pertanian. Sedangkan persaingan dalam pemanfaatan lahan tersebut muncul akibat adanya tiga fenomena ekonomi dan sosial, yaitu 1) keterbatasan sumberdaya lahan, 2) pertumbuhan penduduk dan 3) pertumbuhan ekonomi. Luas lahan yang tersedia relatif terbatas, sehingga pertumbuhan penduduk akan meningkatkan kelangkaan lahan yang dapat dialokasikan untuk kegiatan pertanian dan non pertanian.

Di sisi lain, alih fungsi lahan pertanian pangan menyebabkan makin sempitnya luas lahan yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.

Sementara itu, visi pembangunan (pertanian) berkelanjutan ialah terwujudnya kondisi ideal adil dan makmur, dan mencegah terjadinya lingkaran malapetaka kemelaratan. Visi ideal tersebut diterima secara universal sehingga pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*) menjadi prinsip dasar pembangunan pertanian secara global, termasuk di Indonesia. Oleh karena itulah pengembangan sistem pertanian menuju usahatani berkelanjutan merupakan salah satu misi utama pembangunan pertanian di Indonesia.

Pertanian pangan berkelanjutan memiliki peran dan fungsi penting bagi sebagian masyarakat Indonesia yang memiliki sumber penghasilan di

sektor agraris sehingga lahan pertanian pangan memiliki nilai ekonomis, nilai sosial, budaya, dan religius. Namun meningkatnya jumlah penduduk dan kebutuhan pangan serta kebutuhan lahan untuk pembangunan, serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan maka perlu diupayakan meningkatkan kedaulatan pangan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

A. Sasaran

Arah pengaturan dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah memberikan landasan dan kepastian hukum dalam penetapan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Sasaran yang hendak diwujudkan dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah terwujudnya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dengan demikian penyusunan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan melibatkan partisipasi masyarakat, baik melalui penyerapan aspirasi, lembaga-lembaga yang ada di daerah, maupun partisipasi langsung dengan memberikan masukan lisan dan/atau tertulis.

Jangkauan pengaturan dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah memberikan pedoman bagi:

- a. Pemerintah Kabupaten dalam memfasilitasi dan membimbing organisasi perangkat daerah menetapkan pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan peraturan daerah;
- b. Pemerintahan daerah dalam menetapkan pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan peraturan daerah.

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan pengaturan dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah memberikan pedoman bagi:

- a. Pemerintah Kabupaten dalam memfasilitasi dan membimbing masyarakat maupun kelompok masyarakat serta individu dengan peraturan daerah;
- b. Pemerintahan daerah dalam menetapkan pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan peraturan daerah.

C. Ruang Lingkup Muatan Materi Undang-Undang

Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisi :

- a. Batasan pengertian atau defenisi

- b. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau defenisi
- c. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.
 - Daerah adalah daerah Kabupaten Indragiri Hilir;
 - Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir;
 - Bupati adalah Bupati Indragiri Hilir;
 - Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir;
 - Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah;
 - Camat adalah pimpinan kecamatan sebagai unsur Perangkat Daerah;

Materi Muatan

1. Pelaksanaan

Pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan menjamin konservasi tanah dan air, oleh karena itu Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan konservasi tanah dan air. Bagi pemilik lahan yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan berkewajiban untuk memanfaatkan tanah sesuai peruntukannya dan mencegah kerusakan irigasi. Kewajiban pemilik lahan pertanian dalam menjaga kesuburan diwujudkan dalam penggunaan sistem pemupukan berimbang dalam penggunaan pupuk organik dan non organik, dalam menjamin kelangsungan supply air dengan menggunakan sistem bank air dimana setiap kelompok tani mempunyai embung air.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban melakukan pembinaan terhadap orang yang terikat dengan pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Kegiatan pembinaan tersebut dapat berupa: Koordinasi dalam melakukan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Melakukan sosialisasi peraturan perundangan tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, pembimbingan, supervise dan konsultasi, pendidikan, pelatihan dan penyuluhan kepada masyarakat.

Diaturinya kembali lahan pertanian untuk dilindungi dari ancaman konversi merupakan momentum baru untuk tetap menjaga keberadaan lahan pertanian dalam rangka mendukung ketahanan pangan bangsa dengan tetap terjaganya tingkat produksi pangan.

2. Pengawasan

Untuk menjamin tercapainya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan akan dilakukan pengawasan terhadap kinerja: perencanaan dan penetapan, pengembangan, pemanfaatan, pembinaan dan pengendalian. Pengawasan dilakukan secara berjenjang oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya. Pengawasan tersebut meliputi kegiatan pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Kegiatan pelaporan juga dilakukan secara berjenjang vertikal dimulai dari Pemerintah terendah yaitu desa/ kelurahan dan terakhir pada tingkat Pemerintah daerah. Kegiatan pemantauan dan evaluasi dilaksanakan dengan mengamati dan memeriksa laporan dengan pelaksanaan di lapangan dan apabila dari hasil pemantauan dan evaluasi telah terjadi penyimpangan maka Bupati wajib mengambil langkah penyelesaian.

3. Evaluasi

Untuk mengetahui keberhasilan jalannya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan maka akan dievaluasi oleh pemerintah daerah dalam hal ini Bupati serta perangkat daerah yang terkait.

4. Pembiayaan

Biaya pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Indragiri Hilir atau sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat 5. Ketentuan Sanksi

Sanksi yang diberikan kepada pihak-pihak yang diatur dalam Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dengan sengaja atau terencana untuk melanggar ketentuan yang telah diatur maka diberikan sanksi administratif. Sanksi yang diberikan pada setiap individu maupun kelompok bisa berupa pembinaan dan seterusnya hingga pada sanksi administratif yang diberikan oleh Kepala Daerah.

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Laju pertumbuhan penduduk dan pembangunan yang pesat memerlukan lahan-lahan baru sehingga menimbulkan kompetisi penggunaan lahan dan alih fungsi lahan pertanian pangan ke non pertanian pangan yang dapat mengancam ketahanan dan kemandirian pangan. Pemerintah Daerah wajib melakukan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rangka dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan demi terjamin hak atas pangan bagi masyarakat. Guna melindungi lahan pertanian pangan dari alih fungsi lahan serta guna melaksanakan ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan perlu diatur perlindungan dan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam suatu peraturan daerah.

B. Rekomendasi

Peran aktif Pemerintah Daerah dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan perlu segera diwujudkan dalam bentuk inisiasi kebijakan daerah berupa pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan agar alih fungsi lahan dapat dicegah dan lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dilindungi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2012 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 Tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Umanailo, M Chairul Basrun. 2018. proses modernisasi dan pergeseran okupasi. [researchgate.net/publication/323935634_proses_modernisasi_dan_pergeseran_okupasi](https://www.researchgate.net/publication/323935634_proses_modernisasi_dan_pergeseran_okupasi). DOI: 10.13140/RG.2.2.19671.78241.
- Umanailo, M. C. B. 2017. "MASYARAKAT BURU DALAM PERSPEKTIF KONTEMPORER." Open Science Framework. December 10. doi:10.17605/OSF.IO/KZGX3.
- Umanailo, M. C. B. (2017, December 11). KAJIAN DAN ANALISIS SOSIOLOGI. <http://doi.org/10.17605/OSF.IO/PV24F>.
- Umanailo, M. C. B. (2017, December 11). SOSIOLOGI HUKUM. <http://doi.org/10.17605/OSF.IO/KHFNU>.
- Umanailo, M. C. B. (2018, March 17). Ilmu Sosial Budaya Dasar. <http://doi.org/10.17605/OSF.IO/4HPWC>.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang