

Alih Fungsi Lahan Pertanian Ditinjau Dari Penyelenggaraan Pangan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan)

Mira Novana Ardani

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Email: miranovana@yahoo.com

Abstrak

Pengalihan fungsi lahan dari fungsi pertanian ke fungsi bangunan menjadi penyebab utama berkurangnya lahan pertanian yang selanjutnya berdampak pada berkurangnya produksi produk pertanian, terutama pangan. Tenaga kerja di sektor ini juga cenderung berkurang, sementara kebutuhan pangan semakin meningkat. Permasalahan yang muncul yakni bagaimana alih fungsi lahan pertanian ditinjau dari penyelenggaraan pangan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan). Metode penelitian yang digunakan yuridis normatif. Terjadinya alih fungsi dapat berdampak khususnya terhadap penyelenggaraan pangan itu sendiri, yang berdampak terhadap kedaulatan pangan, kemandirian pangan, serta ketahanan pangannya. Untuk dapat lebih menekan terjadinya alih fungsi lahan pertanian yang terjadi dapat memperhatikan rencana tata ruang wilayah, dan rencana pembangunan nasional dan daerah. Selain itu, peran pemerintah dan pemerintah daerah sangat penting dalam penanggulangan alih fungsi penggunaan lahan. Tata guna tanah yang berpedoman pada rencana tata ruang wilayah, perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan diperlukan dalam pembaruan agraria. Intensifikasi dan ekstensifikasi lahan, perizinan, serta sanksi dimasukkan dalam rencana tata ruang wilayah nasional yang memuat salah satunya arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional. Reforma agraria yang dimodifikasi dapat dihubungkan dengan masalah pangan nasional menuju ketahanan pangan yang berkelanjutan

Kata kunci: Alih fungsi lahan, pertanian, penyelenggaraan pangan

Abstract

The conversion of land functions from agricultural functions to building functions is the main cause of the reduction in agricultural land which in turn has an impact on reduced production of agricultural products, especially food. The workforce in this sector also tends to decrease, while the need for food is increasing. The problem that arises is how to change the function of agricultural land in terms of food administration (Law Number 18 of 2012 concerning Food). The research method used was normative juridical. The occurrence of a function change can have an impact in particular on the administration of food itself, which has an impact on food sovereignty, food self-sufficiency and food security. To be able to put more pressure on the conversion of agricultural land functions that occur, we can pay attention to regional spatial planning, and national and regional development plans. In addition, the role of the government and local governments is very important in overcoming the conversion of land use functions. Land use that is guided by regional spatial planning, sustainable protection of food agriculture land is required in agrarian reform. Land intensification and extensification, permits, and sanctions are included in the national spatial plan which contains one of the directions for controlling the use of national territory space. Modified agrarian reform can be linked to national food issues towards sustainable food security

Keywords: land use change, agriculture, food administration

A. Latar Belakang

Salah satu unsur terpenting bagi kelangsungan hidup makhluk hidup adalah tanah. Melalui tanah, makhluk hidup dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya. Tanah yang subur tentu sangat mudah untuk menghasilkan banyak hasil pertanian yang diinginkan. Makanan pokok yang dihasilkan pun kian dapat selalu terpenuhi jika memang jumlah lahan pertanian yang ada memadai.

Sektor pertanian merupakan faktor penting dalam pembangunan. Dari pertanian dapat menyediakan bahan baku, memberi kesempatan pekerjaan, serta penyediaan bahan pangan. Bahkan peran pertanian dapat mengangkat ketahanan energi. “Indonesia kaya akan sumberdaya alam, termasuk sumberdaya untuk energi baru dan terbarukan. Oleh karena itu, pemanfaatan sumber daya alam (pertanian) untuk energi menjadi bagian penting dalam mendukung ketahanan energi, tetapi tentu penanganannya jangan berbenturan dengan kebutuhan pangan”, berikut pernyataan dari Menteri ESDM. Selanjutnya, biomassa limbah pertanian dapat menjadi sumber bahan bakar nabati jangka panjang. Pengembangan pertanian yang berkelanjutan tetap memerlukan biomassa limbah pertanian, baik untuk kelestarian lingkungan pertanian maupun untuk manfaat ekonominya.¹

Tak dapat dipungkiri pula lahan pertanian yang tersedia seolah semakin bersaing dengan lahan yang diperuntukkan untuk pembangunan. Semakin bertambahnya penduduk, namun lahan yang tersedia tidak turut bertambah dapat mengakibatkan penggunaan lahan yang tadinya diperuntukkan sebagai lahan pertanian beralih fungsi menjadi lahan non pertanian. Selain kebutuhan akan pangan, manusia khususnya juga memerlukan tempat tinggal untuk perlindungan diri dan kenyamanan. Pemerintah pun terus berupaya menyediakan fasilitas terbaik untuk warganya salah satunya dengan pembangunan infrastruktur yang tak jarang memangkas lahan pertanian.

Secara ideologis doktrin *land the tiller* yaitu tanah untuk petani, seperti saat Undang-Undang Pokok Agraria dilahirkan, tidak lagi menjadi kenyataan. Tanah sudah menjadi komoditas untuk diperebutkan dalam pasar bebas. Para petani tidak lagi berhadapan dengan

¹ Bursatriannyo, *Penyediaan Bahan Baku Untuk Pengembangan Bioenergi, Pusat Penelitian dan Pengembangan Perkebunan*, Indonesian Center for Estate Crops Research and Development, www.perkebunan.litbang.pertanian.go.id, 11 November 2013

tuan-tuan tanah seperti zaman Undang-Undang Pokok Agraria, tetapi berhadapan dengan modal besar dalam industri serta orang-orang kaya kota yang memborong tanah di daerah pinggiran kota maupun di pedesaan.²

Semustinya penambahan penduduk ini juga mendorong perlunya pangadaan pangan yang lebih besar sehingga produksi pertanian harus lebih ditingkatkan. Sempitnya lahan pertanian dan dibangunnya industri – industri ataupun bangunan fisik yang ditandai dengan tidak subur nya lahan akan mengganggu proses kegiatan pertanian dalam menghasilkan produksi. Pengalihan fungsi lahan dari fungsi pertanian ke fungsi bangunan menjadi penyebab utama berkurangnya lahan pertanian yang selanjutnya berdampak pada berkurangnya produksi produk pertanian, terutama pangan. Tenaga kerja di sektor ini juga cenderung berkurang, sementara kebutuhan pangan semakin meningkat. Faktor penyebab lain yaitu adanya perubahan iklim global yang mengakibatkan bencana alam, sehingga banyak areal panen menjadi puso, dan produksi menghadapi resiko berupa ketidakpastian iklim.³

Hal ini dapat dilihat dari data yang disajikan oleh Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, bahwa perkembangan luas lahan pertanian di tahun 2014 hingga 2018, yang dibagi menjadi lahan pertanian bukan sawah dan lahan sawah menunjukkan di tahun 2018 semakin mengalami pengurangan. Pada tahun 2014 terdapat 28.783.502 hektar, di tahun 2015 terdapat 29.392.325 hektar, tahun 2016 tersedia 28.555.790 hektar, diikuti tahun 2017 terdapat 29.121.269 hektar lahan pertanian bukan sawah, serta pada tahun 2018 27.724.917 hektar lahan pertanian bukan sawah.⁴ Ini menunjukkan berdasarkan data tersebut, dalam periode lima tahun, pada tahun ke lima yakni tahun 2018 luas lahan pertanian bukan sawah justru menempati luasan yang terkecil dibanding empat tahun sebelumnya.

Begitu pula data mengenai lahan sawah, dalam lima tahun dimulai dari tahun 2014 hingga tahun 2018. Pada tahun 2014, lahan sawah yang tersedia berjumlah 8.111.593 hektar, tahun 2015 sejumlah 8.092.907 hektar. Selanjutnya lahan sawah pada tahun 2016 berjumlah 8.187.734 hektar, tahun 2017 lahan sawah berjumlah 8.164.045 hektar, dan pada tahun 2018

² Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hal.164

³ Yunastiti Purwaningsih, *Ketahanan Pangan : Situasi, Permasalahan, Kebijakan, dan Pemberdayaan Masyarakat*, Jurnal Ekonomi Pembangunan. Vol. 9, No. 1 : 1-27, 2008

⁴ Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, *Statistik Lahan Pertanian Tahun 2014-2018*, Tahun 2019

lahan sawah berjumlah 7.105.145 hektar.⁵ Berdasarkan data tersebut, ketersediaan lahan sawah mengalami penurunan dari tahun 2014 ke tahun 2015. Selanjutnya ada kenaikan di tahun 2016, dan menurun kembali di tahun 2017 meskipun tidak menunjukkan angka penurunan yang drastis. Pada tahun 2018 terjadi penurunan kembali. Di tahun 2018 penurunan tersebut sangatlah besar. Terdapat pengurangan sejumlah 1.058.900 hektar lahan sawah.

Menurut data yang disajikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Badan Pusat Statistik, *United Nations Population Fund*, Tahun 2013, hasil proyeksi jumlah penduduk Indonesia selama dua puluh lima tahun mendatang terus meningkat, yaitu dari 238,5 juta pada tahun 2010 menjadi 305,6 juta pada tahun 2035. Walaupun demikian, pertumbuhan rata-rata per tahun penduduk Indonesia selama periode 2010-2035 menunjukkan kecenderungan terus menurun.⁶ Namun berdasarkan informasi Kementerian Dalam negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang merilis data penduduk Indonesia semester I 2020, berdasarkan data kependudukan semester I 2020, jumlah total penduduk Indonesia per 30 Juni sebanyak 268.583.016 jiwa. Diambil dari siaran pers Dukcapil Kemendagri, dari jumlah itu sebanyak 135.821.768 orang adalah penduduk laki-laki. Jumlah ini mengalami kenaikan sebesar 0,71 persen dibandingkan 2019, yaitu 134.858.411 jiwa. Kemudian, dari data yang sama, tercatat ada 132.761.248 penduduk perempuan. Jumlah ini juga mengalami kenaikan 0,82 persen dibandingkan 2019, yaitu 131.676.425 jiwa. Menurut Dirjen Dukcapil Kemendagri Zudan Arif Fakhrulloh, total kenaikan jumlah penduduk sebesar 0,77 persen tahun ini.⁷

Terkait dengan dampak berkurangnya produksi produk pertanian, terutama pangan. Jumlah petani yang tidak sepadan dengan jumlah seluruh penduduk yang ada di Indonesia, yang menunjukkan semakin berkurangnya minat masyarakat untuk menjadi seorang petani. Tentu hal ini merupakan salah satu faktor juga yang menyebabkan lahan pertanian beralih fungsi.

⁵ *Ibid*

⁶ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Badan Pusat Statistik, *United Nations Population Fund*, *Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035*, www.bappenas.go.id, Badan Pusat Statistik, Tahun 2013

⁷ <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/12/15261351/data-kependudukan-2020-penduduk-indonesia-268583016-jiwa>, *Data Kependudukan 2020: Penduduk Indonesia 268.583.016 Jiwa*, 12 Agustus 2020

Senada dengan berita yang diunggah oleh KBR, dengan judul “Dari 264 Juta Penduduk Indonesia, Petani Hanya Tinggal 4 Juta Orang” pada Senin, 27 Mei 2019. Di sana diberitakan bahwa “Penurunan pekerja sektor pertanian ini berpotensi mempengaruhi produksi komoditas pangan nasional”, jelas peneliti CIPS, Muhammad Diheim Biru. Angka itu ia peroleh dari laporan angkatan kerja nasional yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS) 2018. Jumlah empat juta jelas sangat kecil dibanding seluruh penduduk Indonesia yang berjumlah sekitar 264 juta orang. Menurut data BPS yang dikutip Diheim, jumlah petani kini juga ada di level terendahnya dalam sepuluh tahun terakhir. “Penurunan pekerja sektor pertanian ini berpotensi mempengaruhi produksi komoditas pangan nasional,” jelas Diheim dalam rilisan pers, Jumat (24/5/2019). Menurut Diheim, jumlah petani yang sangat minim memunculkan kekhawatiran bahwa produksi pangan tidak akan bisa mencukupi kebutuhan pasar.⁸

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik merumuskan permasalahan yang dapat diteliti yakni bagaimana alih fungsi lahan pertanian ditinjau dari penyelenggaraan pangan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan)?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Yuridis normatif yaitu suatu prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu kemudian dilanjutkan dengan meneliti data primer dilapangan atau terhadap masyarakat.⁹ Penelitian hukum normatif didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰ Metode analisis data dilakukan dengan mengumpulkan data melalui bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, serta bahan hukum tertier. Wujudnya berupa dokumen-dokumen, peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan alih fungsi lahan pertanian ditinjau dari penyelenggaraan pangan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan).

⁸<https://kbr.id/nasional/052019/dari-264-juta-penduduk-indonesia-petani-hanya-tinggal-4-juta-orang/99444.html>, Senin, 27 Mei 2019

⁹ *Ibid*, hal.52

¹⁰ Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta,hal.20

C. Pembahasan

1. Pengertian Alih Fungsi Lahan

Pengertian alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi bukan lahan pertanian pangan berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara.

Alih fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus. Perkembangan struktur industri yang cukup pesat berakibat terkonversinya tanah pertanian secara besar-besaran. Selain untuk memenuhi kebutuhan industri, alih fungsi tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jumlahnya jauh lebih besar.¹¹

2. Pengertian Tanah Pertanian

Lahan pertanian menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Lahan pertanian ini juga memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena terdapat sejumlah besar penduduk Indonesia yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dengan demikian, lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan 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 merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat.¹²

¹¹ Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 13.

¹² Penjelasan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

3. Pengertian Tanah Non Pertanian

Pengertian tanah non pertanian adalah tanah yang dipergunakan untuk usaha atau kegiatan selain usaha pertanian. Penggunaan tanah non pertanian adalah sebagai berikut:¹³

- 1) Tanah perumahan (misal penggunaan tanah untuk tempat tinggal/ rumah, lapangan, tempat rekreasi, pemakaman dan lain- lain).
- 2) Tanah perusahaan (misal penggunaan tanah untuk pasar, pertokoan, gudang, bank, bioskop, hotel, stasiun, dan lain- lain).
- 3) Tanah Industri (misal penggunaan tanah untuk pabrik, percetakan, dan lain- lain).
- 4) Tanah untuk jasa (misal penggunaan tanah untuk kantor-kantor pemerintah, tempat ibadah, rumah sakit, sekolah dan sarana umum).
- 5) Tanah kosong yang sudah diperuntukkan (siap bangun).

Alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya-upaya terpadu mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. 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.¹⁴

Alih fungsi lahan juga dapat menyebabkan penyelenggaraan pangan menjadi tersendat. Sesuai dengan isi Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, pengertian dari penyelenggaraan pangan adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyediaan, keterjangkauan, pemenuhan

¹³ Dody Santoso, *Proses Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang*, tugas akhir untuk memperoleh gelar ahli madya manajemen pertanahan pada Universitas Negeri Semarang, 2009

¹⁴ Penjelasan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

konsumsi Pangan dan Gizi, serta keamanan Pangan dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.

Apabila terjadinya alih fungsi dilakukan secara luas, seperti yang terjadi di Pulau Jawa, maka terdapat dampak khususnya terhadap penyelenggaraan pangan itu sendiri, yang mana berdampak terhadap kedaulatan pangan, kemandirian pangan, serta ketahanan pangannya. Hasil studi Pakpahan,¹⁵ di empat provinsi Pulau Jawa, dengan referensi waktu berbeda, menunjukkan bahwa di pulau Jawa telah terjadi konversi lahan sawah ke nonsawah sekitar 23.140 ha/tahun. Jawa Timur mengalami konversi terbesar yaitu 43.947 ha atau 8.798 ha/tahun, disusul Jawa Tengah 40.327 (6.721,2 ha/tahun). Jawa Barat 37.033 ha (7.406,6 ha/tahun) dan terkecil DI Yogyakarta 2.910 ha (223,8 ha/tahun). Jawa Timur mengalami konversi lahan sawah terbesar karena lahan sawahnya memang terluas di Pulau Jawa, serta sebaliknya di DI Yogyakarta. Konversi lahan sawah mencakup penggunaan untuk non pertanian seperti pemukiman, industri, dan prasarana serta konversi ke penggunaan non sawah (lahan kering).¹⁶

Pada awal tahun 1990-an, hasil Sensus Pertanian tahun 1993 menunjukkan bahwa selama tahun 1990-1993 di Pulau Jawa telah terjadi konversi lahan pertanian ke nonpertanian seluas 52.772 ha atau rata-rata 18.257 ha per tahun. Jawa Barat mengalami konversi lahan terbesar yaitu 27.688,9 ha. Lahan yang terkonversi selanjutnya digunakan untuk pemukiman 52,22 persen, industri 26,44 persen, perkantoran 5,80 persen, dan sisanya untuk penggunaan lainnya.¹⁷

Dilihat dari tujuan penyelenggaraan pangan, tentu jika alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan secara luas tersebut juga dapat menyebabkan tidak meningkatnya kemampuan memproduksi pangan secara mandiri, tidak dapat mewujudkan tingkat kecukupan pangan, terutama pangan pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau dengan kebutuhan masyarakat, kurang dapat menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan mutu, dan gizi bagi konsumsi masyarakat, tingkat

¹⁵ A. Sumaryanto Pakpahan, N. Syafa'at, S. Friyatno, Saktyanu, K.D dan R.P. Somaji, *Analisis Kebijakan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonpertanian*, Bogor: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 1993

¹⁶ Ashari, *Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan Sawah Ke Non Sawah dan Dampaknya di Pulau Jawa*, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 21 No. 2, Desember 2003 : 83 - 98

¹⁷ *Ibid*

kecukupan pangan menurun, terutama pangan pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dapat menurunkan akses pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan pangan dan gizi, menurunkan nilai tambah dan daya saing komoditas Pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri, menurunnya tingkat pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat, bahkan bagi petani sendiri dapat menurunkan kesejahteraannya, serta tidak dapat melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya pangan nasional.

Untuk dapat lebih menekan kembali terjadinya alih fungsi lahan pertanian yang terjadi, sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, perencanaan pangan harus memperhatikan: pertumbuhan dan sebaran penduduk, kebutuhan konsumsi pangan dan gizi, daya dukung sumber daya alam, teknologi, dan kelestarian lingkungan, pengembangan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pangan, kebutuhan sarana dan prasarana penyelenggaraan pangan, potensi pangan dan budaya lokal, rencana tata ruang wilayah, dan rencana pembangunan nasional dan daerah.

Penyelenggaraan pangan sangat berkaitan erat dengan alih fungsi lahan. Jika alih fungsi lahan dapat ditekan, tetap memperhatikan kebutuhan, kondisi yang ada di lingkungan dan masyarakat tentu bangsa dan negara kita dapat mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, serta ketahanan pangan yang hakiki. Begitu pula dengan perencanaan pangan sangat memiliki keterkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian yakni mengenai rencana tata ruang wilayah, rencana pembangunan nasional dan daerah.

Dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan disebutkan bahwa alih fungsi penggunaan lahan merupakan ancaman produksi pangan, kejadian yang dapat menimbulkan kegagalan produksi pangan. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengantisipasi dan menanggulangnya, melalui bantuan teknologi dan regulasi. Regulasi tersebut dapat berwujud regulasi mengenai tata ruang wilayah, dan regulasi mengenai perizinan terkait alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian.

Regulasi mengenai tata ruang dapat kita temukan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam Pasal 3 nya menjelaskan tujuan dari penyelenggaraan penataan ruang untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan

nasional dengan salah satunya terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Penataan ruang baik dalam perencanaan dan penyelenggaraannya meliputi tata ruang wilayah, nasional dan daerah. Rencana tata ruang kawasan perdesaan merupakan bagian dari rencana tata ruang wilayah kabupaten yang dapat disusun sebagai instrumen pemanfaatan ruang untuk mengoptimalkan kegiatan pertanian yang dapat berbentuk kawasan agropolitan. Hal ini dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pengertian agropolitan sendiri adalah kota pertanian yang tumbuh dan berkembang karena berjalannya sistem dan usaha agribisnis serta mampu melayani, mendorong, menarik, menghela kegiatan pembangunan pertanian (sektor usaha pertanian dalam artian luas) di wilayah sekitarnya¹⁸ Pola pemanfaatan ruang juga meliputi pola lokasi, sebaran permukiman, tempat kerja, industri, pertanian, serta pola penggunaan tanah perkotaan dan pedesaan, dimana tata ruang tersebut adalah tata ruang yang direncanakan.¹⁹ Pemanfaatan ruang yang tidak efektif, serta tidak konsisten dengan alokasi peruntukan rencana tata ruang wilayah kabupaten, maka dapat berimplikasi terhadap penyelenggaraan pangan.

Di kawasan perdesaan, penataan ruang harus mengakomodasi rencana peruntukan bagi pengembangan kawasan lindung yang akan berfungsi sebagai paru-paru wilayah dan penyangga bagi penyerapan air serta kawasan budidaya baik untuk permukiman maupun perkebunan dan pertanian pangan secara zonasi.²⁰ Terkait dengan kebijakan agraria, konversi lahan pertanian secara besar-besaran diperkirakan masih terus terjadi, menyusul lemahnya dukungan pemerintah daerah. Hingga kini, baru 128 dari 424 kabupaten atau kota yang mengeluarkan peraturan daerah soal tata ruang yang menjadi landasan hukum penetapan kawasan atau lahan atau cadangan pertanian pangan berkelanjutan.²¹

Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air,

¹⁸ <https://id.wikipedia.org/wiki/agropolitan>

¹⁹ Dian Ekawaty Ismail, *Hukum Tata Ruang, Rekonstruksi Menuju Pemukiman Indonesia Bebas Kumuh*, UII Press, Yogyakarta, 2019, hal.40

²⁰ Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Setara Press, Malang, 2018, hal.221

²¹ Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2012, hal.400

penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain. Hal ini disebutkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Tata ruang wilayah, khususnya di tingkat kabupaten memiliki peran yang besar terhadap tata guna tanah yang berada di kabupaten tersebut. Tata guna tanah yang berpedoman pada rencana tata ruang wilayah ini yang akan dijadikan pedoman bagi daerah untuk menata tanah-tanah yang berada di wilayah tersebut, termasuk lahan pertanian. Aspek tata guna tanah merupakan hasil kajian dari segi tata guna tanah terhadap suatu lokasi tertentu dalam kaitan dengan rencana kegiatan suatu pembangunan atau dalam rangka pemberian hak atas tanah. Dalam pemberian pertimbangan aspek tata guna tanah, digunakan juga dalam hal penilaian atas permohonan hak atas tanah sepanjang terdapat perubahan penggunaan tanah.²²

Penatagunaan tanah merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional bersama pemerintah daerah untuk menata penyediaan, peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang diakhiri dengan kegiatan konsolidasi tanah, baik berupa konsolidasi tanah pemukiman maupun konsolidasi tanah pertanian. Dengan demikian, penatagunaan tanah bertujuan untuk:²³

- a. Terwujudnya tertib penggunaan tanah, pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup;
- b. Terarahnya peruntukan tanah sesuai rencana tata ruang wilayah dan adanya kepastian penggunaan tanah bagi setiap orang dan badan hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah;
- c. Terarahnya penyediaan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang diselenggarakan baik oleh pemerintah maupun masyarakat sesuai dengan rencana tata ruang wilayah;
- d. Mengatur persediaan, peruntukan, penggunaan tanah agar memberi manfaat yang lestari, optimal, serasi, dan seimbang (LOSS);
- e. Prosedur penyediaan tanah dan pengarahan kegiatan penggunaan tanah jangka pendek, menengah dan jangka panjang, sesuai dengan rencana pembangunan.

²² Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan, Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek*, Mandar Maju, Jakarta, 2013, hal.647-648

²³ Arba, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah, Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Sinar Grafika, Mataram, 2017, hal.26

Hukum tata guna tanah itu sendiri juga memiliki prinsip-prinsipnya. Terdapat tiga prinsip perencanaan tata agraria, antara lain:²⁴

a. Prinsip penggunaan aneka (*prinsiple of multipele use*)

Prinsip ini menghendaki agar rencana tata agraria (tanah) harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu. Prinsip ini mempunyai peranan penting untuk mengatasi keterbatasan areal, terutama di wilayah yang jumlah penduduknya sudah sangat padat;

b. Prinsip penggunaan maksimum (*prinsiple of maximum production*)

Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria termasuk tanah diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak. Yang dimaksud hasil fisik adalah sesuatu yang dihasilkan dari tanah, misalnya sawah menghasilkan padi atau bahan pangan lainnya;

c. Prinsip penggunaan optimal (*prinsiple of optimum use*)

Prinsip ini dimaksudkan agar penggunaan suatu bidang agraria termasuk tanah dapat memberikan keuntungan ekonomis yang sebesar-besarnya kepada orang yang menggunakan/mengusahakan tanpa merusak sumber alam itu sendiri.

Daerah yang melaksanakan tata guna tanah yang disesuaikan dengan tata ruang wilayah, dan tetap berpedoman kepada prinsip-prinsip tata guna tanah, maka khususnya terhadap tata guna tanah terkait dengan lahan pertanian tetap dapat terjaga dengan baik, sehingga tidak mengakibatkan ancaman produksi pangan yang disebabkan dari alih fungsi penggunaan lahan pertanian ke non pertanian.

Sesuai dengan pembaruan agraria yang berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria perlu perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan. Dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, disebutkan bahwa dalam hal di wilayah kota terdapat lahan pertanian pangan, lahan tersebut dapat ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk dilindungi. Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan berdasarkan perencanaan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Perencanaan tersebut, seperti yang terdapat dalam Pasal 9

²⁴ Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika Universitas Terbuka, Jakarta, 1988, hal.66

nya, didasarkan pada: pertumbuhan penduduk dan kebutuhan konsumsi pangan penduduk, pertumbuhan produktivitas, kebutuhan pangan nasional, kebutuhan dan ketersediaan lahan pertanian pangan, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta musyawarah petani. Dari perencanaan tersebut jelas peran dari ketersediaan lahan pertanian pangan sangat dibutuhkan.

Dalam rangka melakukan pengembangan terhadap kawasan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan, dilakukan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan. Sesuai Pasal 28 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, intensifikasi kawasan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan: peningkatan kesuburan tanah, peningkatan kualitas benih atau bibit, pendiversifikasian tanaman pangan, pencegahan dan penanggulangan hama tanaman, pengembangan irigasi, pemanfaatan teknologi pertanian, pengembangan inovasi pertanian, penyuluhan pertanian; dan/atau jaminan akses permodalan. Sedangkan ekstensifikasi kawasan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan: pencetakan lahan pertanian pangan berkelanjutan, penetapan lahan pertanian pangan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan, dan/atau, pengalihan fungsi lahan non pertanian pangan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Pengalihan fungsi lahan non pertanian pangan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dilakukan terhadap tanah terlantar dan tanah bekas kawasan hutan yang belum diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan Pasal 29 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peran pemerintah dan pemerintah daerah dalam alih fungsi lahan serta pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan sangat besar. Pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah melalui pemberian insentif, disinsentif, mekanisme perizinan, proteksi, dan penyuluhan. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah untuk menekan alih fungsi lahan pertanian, dan dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian

Pangan Berkelanjutan untuk mengendalikan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan pemberian insentif kepada petani, berupa: keringanan Pajak Bumi dan Bangunan, pengembangan infrastruktur pertanian, pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul, kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi, penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian, jaminan penerbitan sertipikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis; dan/atau, penghargaan bagi petani berprestasi tinggi.

Aturan mengenai alih fungsi lahan, termasuk lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Hal ini sesuai dengan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Apabila petani yang tidak memenuhi kewajibannya, seperti tidak memanfaatkan tanah sesuai peruntukan, tidak mencegah kerusakan irigasi, tidak menjaga dan meningkatkan kesuburan tanah, tidak mencegah kerusakan lahan, serta tidak memelihara kelestarian lingkungan, maka dapat dikenakan disinsentif berupa pencabutan insentif yang bersangkutan. Ketentuan mengenai disinsentif ini mengacu pada Pasal 42 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Terkait perizinan, dalam undang-undang tentang penataan ruang mengatur mengenai perencanaan tata ruang wilayah, yang secara nasional harus memperhatikan salah satunya rencana tata ruang wilayah provinsi dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Rencana tata ruang wilayah nasional tersebut memuat salah satunya arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi. Hal ini diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Demikian halnya dengan wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah kabupaten atau kota, dalam Pasal 11 ayat (2) disebutkan wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota salah satunya meliputi pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota.

Dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi

lahan pertanian pangan berkelanjutan batal demi hukum, kecuali untuk kepentingan umum. Setiap orang yang memiliki lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat mengalihkan kepemilikan lahannya kepada pihak lain dengan tidak mengubah fungsi lahan tersebut sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Dalam hal pengendalian pemanfaatan ruang, sesuai Pasal 35 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Hal mengenai perizinan dapat ditemui dalam Pasal 37, bahwa Ketentuan perizinan diatur oleh Pemerintah dan pemerintah daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin pemanfaatan ruang harus disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah. Jika tidak sesuai, maka dibatalkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu, izin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang benar, batal demi hukum. Sehingga, pemerintah dan pemerintah daerah diharapkan dapat memiliki sikap tegas dan konsisten khususnya dalam pembentukan aturan tata ruang, serta perizinan peralihan lahan pertanian menjadi non pertanian.

Untuk mengurai kompleksitas masalah pangan nasional menuju ketahanan pangan yang berkelanjutan, dapat dihubungkan dengan reforma agraria yang dimodifikasi sedemikian rupa, diantaranya: pertama, seperti di banyak negara, lahan subur untuk pembangunan sektor pangan. Hal ini harus diawasi ketat oleh pemerintah pusat maupun daerah agar lahan pertanian pangan tidak beralih fungsi. Kedua, mengusahakan secara sistematis metodologis aspek permodalan, penerapan teknologi tepat guna, terutama teknologi pengelolaan dan varietas baru, sistem dan infrastruktur distribusi, serta akses pasar. Ketiga, industrialisasi pertanian, dari hulu hingga hilir sehingga memberi nilai tambah. Dengan demikian, produk pangan kita bersaing di pasar dunia. Keempat, kebijakan proteksi yang ketat terhadap produk impor pangan, seperti bea masuk tinggi, hambatan nontarif, antisubsidi, dan *anti-dumping*. Kelima, politik hukum (ketahanan pangan berkelanjutan), terutama masalah tumpang tindih regulasi dan pengakan hukum. Masalah terakhir itulah akar dari ribuan izin ilegal perusahaan hutan maupun tambang di negeri ini.²⁵

²⁵ Bernhard Limbong, *Opini Kebijakan Agraria*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2014, hal.137

D. Penutup

Berdasarkan penulisan diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa alih fungsi lahan pertanian ditinjau dari penyelenggaraan pangan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan), antara lain:

1. Apabila terjadinya alih fungsi dilakukan secara luas, maka terdapat dampak khususnya terhadap penyelenggaraan pangan itu sendiri, yang berdampak terhadap kedaulatan pangan, kemandirian pangan, serta ketahanan pangannya.
2. Untuk dapat lebih menekan terjadinya alih fungsi lahan pertanian yang terjadi, sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, perencanaan pangan harus memperhatikan: pertumbuhan dan sebaran penduduk, kebutuhan konsumsi pangan dan gizi, daya dukung sumber daya alam, teknologi, dan kelestarian lingkungan, pengembangan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan pangan, kebutuhan sarana dan prasarana penyelenggaraan pangan, potensi pangan dan budaya lokal, rencana tata ruang wilayah, dan rencana pembangunan nasional dan daerah.
3. Peran pemerintah dan pemerintah daerah sangat penting dalam penanggulangan alih fungsi penggunaan lahan yang dapat menimbulkan kegagalan produksi pangan, melalui bantuan teknologi dan regulasi yang berwujud regulasi mengenai tata ruang wilayah, dan regulasi mengenai perizinan terkait alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian.
4. Tata guna tanah yang berpedoman pada rencana tata ruang wilayah dijadikan pedoman bagi daerah untuk menata tanah-tanah yang berada di wilayah tersebut, termasuk lahan pertanian.
5. Perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan diperlukan dalam pembaruan agraria.
6. Dalam rangka melakukan pengembangan terhadap kawasan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan, dilakukan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan.

7. Rencana tata ruang wilayah nasional tersebut memuat salah satunya arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.
8. Masalah pangan nasional menuju ketahanan pangan yang berkelanjutan, dapat dihubungkan dengan reforma agraria yang dimodifikasi sedemikian rupa.

Referensi

Buku

- Arba, Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah, Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah, 2017, Mataram: Sinar Grafika
- Ismail, Ekawaty, Dian, Hukum Tata Ruang, Rekonstruksi Menuju Pemukiman Indonesia Bebas Kumuh, 2019, Yogyakarta: UII Press
- Ismail, Nurhasan, Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan, 2018, Malang: Setara Press
- Limbong, Bernhard, Reforma Agraria, 2012, Jakarta: Pustaka Margaretha
- Opini Kebijakan Agraria, 2014, Jakarta: Pustaka Margaretha
- Mertokusumo, Sudikno, Hukum dan Politik Agraria, 1988, Jakarta: Karunika Universitas Terbuka
- Murad, Rusmadi, Administrasi Pertanahan, Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek, Jakarta: Mandar Maju, 2013
- Pakpahan, Sumaryanto, N. Syafa'at, S. Friyatno, Saktyanu, K.D dan R.P. Somaji, Analisis Kebijakan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonpertanian, Bogor: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 1993
- Santoso, Dody, Proses Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Di Kantor Pertanahan Kabupaten Semarang, tugas akhir untuk memperoleh gelar ahli madya manajemen pertanahan pada Universitas Negeri Semarang, 2009
- Sasono, Adi, dalam Ali Sofyan Husein, Ekonomi Politik Penguasaan Tanah, 1995, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan
- Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Statistik Lahan Pertanian Tahun 2014-2018, Tahun 2019
- Sodiki, Achmad, Politik Hukum Agraria, Jakarta: Konstitusi Press, 2013

Soekanto, Soeryono, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta: UI Press

Artikel Jurnal

Ashari, *Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan Sawah Ke Non Sawah dan Dampaknya di Pulau Jawa*, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 21 No. 2, Desember 2003 : 83 – 98

Yunastiti Purwaningsih, *Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, dan Pemberdayaan Masyarakat*, Jurnal Ekonomi Pembangunan. Vol. 9, No. 1: 1-27, 2008

Website

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Badan Pusat Statistik, *United Nations Population Fund, Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035*, www.bappenas.go.id, Badan Pusat Statistik, Tahun 2013

Bursatriannyo, *Penyediaan Bahan Baku Untuk Pengembangan Bioenergi, Pusat Penelitian dan Pengembangan Perkebunan*, Indonesian Center for Estate Crops Research and Development, www.perkebunan.litbang.pertanian.go.id, 11 November 2013

<https://nasional.kompas.com/read/2020/08/12/15261351/data-kependudukan-2020-penduduk-indonesia-268583016-jiwa>, *Data Kependudukan 2020: Penduduk Indonesia 268.583.016 Jiwa*, 12 Agustus 2020

https://kbr.id/nasional/052019/dari_264_juta_penduduk_indonesia_petani_hanya_tinggal_4_juta_orang/99444.html, Senin, 27 Mei 2019