

MASYARAKAT KONTRA PRODUKTIF KACAMATA HUKUM

Indonesia memiliki desa sekitar 74 ribu. Dari jumlah total tersebut diperkirakan sekitar 18% atau 18.126 desa yang masih termasuk kategori desa tertinggal dan yang terbanyak berada di kawasan Indonesia Timur. Mengapa disebut tertinggal, karena desa tersebut kurang berkembang baik dalam aspek ekonomi, sumber daya manusia, infrastruktur, aksesibilitas, maupun faktor karakteristik daerah. Desa-desa tertinggal tersebut tentu memerlukan pembangunan, agar bisa mengejar ketertinggalan dengan desa-desa lain di Indonesia.

Perbedaan pandangan muncul di dalam masyarakat terhadap proses pembangunan. Pihak yang setuju berasumsi bahwa dengan adanya pembangunan maka akan terbuka lapangan pekerjaan baru. Sedangkan di sisi yang lain, pihak yang tidak setuju berasumsi bahwa pembangunan akan mengakibatkan berkurangnya lahan pertanian dan dampak lingkungan lainnya. Dampak lingkungan akan timbul karena pembangunan industri memerlukan lahan luas sebagai pabrik, apalagi untuk pabrik semen misalnya, yang juga memerlukan lokasi penambangan semen sebagai bahan baku. Meskipun sektor pertanian tetap dibangun dari program perusahaan, tetapi tetap saja memiliki tujuan utama untuk industrialisasi. Dengan demikian pembangunan pertanian tetap dilakukan secara masif, akan tetapi dalam pertumbuhan ekonomi secara menyeluruh, peranan sektor pertanian tetap merosot baik secara produksi maupun kesempatan kerja.



www.amertamedia.co.id
mediaamerta@gmail.com
amertamedia
Penerbit Buku



ISBN 978-623-419-213-1



Varia Rp92.400

Dr. H. Soediro, S.H., LL.M.

MASYARAKAT KONTRA PRODUKTIF

KACAMATA HUKUM



MASYARAKAT KONTRA PRODUKTIF

KACAMATA HUKUM



Dr. H. Soediro, S.H., LL.M.





MASYARAKAT KONTRA PRODUKTIF

Kacamata Hukum

Sanksi Pelanggaran Pasal 113
Undang-undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

1. **Setiap Orang** yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

MASYARAKAT KONTRA PRODUKTIF

Kacamata Hukum

Dr. H. Soediro, S.H., LL.M.



MASYARAKAT KONTRA PRODUKTIF

Kacamata Hukum

Diterbitkan pertama kali oleh Penerbit Amerta Media
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*
Hak penerbitan pada Penerbit Amerta Media
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa seizin tertulis dari Penerbit

Anggota IKAPI
Cetakan Pertama: November 2022
15,5 cm x 23 cm
ISBN: 978-623-419-213-1

Penulis:
Dr. H. Soediro, S.H., LL.M.

Editor:
Tegar Roli, M.Sos

Desain Cover:
Adji Azizurrachman

Tata Letak:
Ladifa Nanda

Diterbitkan Oleh:
Penerbit Amerta Media

NIB. 0220002381476

Jl. Raya Sidakangen, RT 001 RW 003, Kel, Kebanggan, Kec. Sumbang,
Purwokerto, Banyumas 53183, Jawa Tengah. Telp. 081-356-3333-24

Email: mediaamerta@gmail.com

Website: amertamedia.co.id

Whatsapp : 081-356-3333-24

Isi di luar tanggung jawab penerbit Amerta Media

PRAKATA

Alhamdulillah. Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena atas berkat limpahan rahmat dan karunia-Nya, buku ini bisa diselesaikan. Dalam proses penulisannya, tentu ada hambatan dan kesulitan yang dihadapi. Namun dari hambatan dan kesulitan tersebut, penulis dapat mengambil hikmah atau pembelajarannya. Selama penulisan buku ini, berbagai pihak memberikan dukungan dan bantuan. Oleh sebab itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung dan membantu demi terselesainya buku ini.

Buku ini membahas mengenai kaitan antara perencanaan tata ruang dengan terwujudnya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Selain itu, juga dibahas mengenai kaitan antara prinsip peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang dengan terwujudnya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Selain hal-hal yang disebutkan tadi, buku ini juga memberikan solusi yang seharusnya dilakukan pada pengaturan peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang untuk terwujudnya LP2B. Dalam penyusunan buku ini, penulis menyadari masih jauh dari kata sempurna. Oleh karenanya, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun untuk perbaikan di masa mendatang. Akhirnya, penulis berharap semoga buku ini dapat memberikan sumbangan bagi Indonesia, khususnya di bidang hukum lingkungan dan bidang hukum agraria, dan umumnya bagi perkembangan ilmu hukum Indonesia.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
TENTANG BUKU.....	iv
PRAKATA	v
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	ix
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
 BAB II PENGERTIAN, FUNGSI, DAN HIRARKI RENCANA TATA RUANG	 23
A. Pengertian.....	23
B. Fungsi Tata Ruang.....	29
C. Hirarki Rencana Tata Ruang	30
 BAB III HAK MENGUASAI NEGARA.....	 39
A. Hak Menguasai Negara (HMN) Menurut UUD 1945	39
B. Hak Menguasai Negara (HMN) Menurut Mahkamah Konstitusi (MK)	45
C. Hak Menguasai dari Negara Menurut UUPA	51
 BAB IV PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN	 57
A. Pengertian	57
B. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum	60
C. Penegakan Hukum Lingkungan.....	62
 BAB V PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN.....	 71
A. Pengertian.....	71
B. Syarat Pokok Pembangunan Rumah Sehat.....	75
 BAB VI TANAH PERTANIAN.....	 79
A. Pengertian.....	79

B. Sejarah Pertanian.....	82
C. Peranan Sektor Pertanian	85
D. Jaringan Irigasi.....	92
BAB VII ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN.....	97
A. Peran Sektor Pertanian	97
B. Faktor Penyebab dan Dampak Terjadinya Alih Fungsi Lahan Pertanian	101
C. Pengendalian Alih Fungsi Lahan	104
BAB VIII KONFLIK PERTANIAN DENGAN INDUSTRI.....	113
A. Kontribusi Sektor Pertanian dan Industri	113
B. Tantangan dalam Kebijakan Ekonomi Lahan	117
BAB IX PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN (SUSTAINABLE DEVELOPMENT).....	123
A. Makna dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.....	123
B. Prinsip Dasar Pembangunan Berkelanjutan	129
BAB X KETAHANAN PANGAN SEBAGAI KEBUTUHAN MENDASAR MANUSIA	133
A. Kebutuhan Mendasar Manusia	133
B. Pemanfaatan dan Penataan Lahan untuk Ketahanan Pangan.....	138
BAB XI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN	147
A. Sistem Pertanian Berkelanjutan.....	147
B. Kriteria dan Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	153
BAB XII ANALISIS PRINSIP PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN TATA RUANG	165
BAB XIII PERENCANAAN TATA RUANG DAN ORIENTASI TERWUJUDNYA LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN	169
A. Hubungan Teori Keadilan Pancasila dengan Penataan Ruang untuk Mewujudkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	169

B. Orientasi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang untuk Mewujudkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	179
C. Orientasi Perda RTRW untuk Mewujudkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	181
D. Implikasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam Masyarakat.....	210
BAB XIV PRINSIP PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN TATA RUANG UNTUK TERWUJUDNYA LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN	223
A. Pengaturan tentang Peran serta masyarakat dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2009	223
B. Peran serta masyarakat dalam Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam Masyarakat.....	239
BAB XV PENGATURAN PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN TATA RUANG UNTUK TERWUJUDNYA LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN	247
A. Pengaturan peran serta masyarakat dalam Perda RTRW Kabupaten Banyumas, Kabupaten Klaten, dan Kabupaten Sleman.....	258
B. Peran serta masyarakat dalam Membatasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Permukiman.....	270
BAB XVI PENUTUP	277
DAFTAR PUSTAKA	280
INDEKS.....	316
PROFIL PENULIS.....	317

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Menurut Kecamatan Tahun 2018 di Kabupaten Banyumas.....	183
Tabel 2	Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Sawah Menurut Kecamatan di Kabupaten Banyumas Tahun 2018.....	184
Tabel 3	Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Ladang Menurut Kecamatan di Kabupaten Banyumas Tahun 2018.....	185
Tabel 4	Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Ladang Menurut Kecamatan di Kabupaten Banyumas Tahun 2018.....	193
Tabel 5	Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Menurut Kecamatan di Kabupaten Klaten (ha) Tahun 2018	194
Tabel 6	Produksi Padi Setara Beras Menurut Kecamatan di Kabupaten Klaten (ha) Tahun 2018	195
Tabel 7	Luas Lahan Sawah Menurut Kecamatan dan Jenis Pengairan di Kabupaten Sleman (hektar), 2018	202
Tabel 8	Luas Penggunaan Lahan Menurut Kecamatan di Kabupaten Sleman (hektar), 2018	203
Tabel 9	Panen, Produksi dan Rata-Rata Produksi Padi Sawah dirinci per Kecamatan di Kabupaten Sleman, 2018.....	204
Tabel 10	Luas Panen, Produksi dan Rata-rata Produksi Padi Ladang dirinci per Kecamatan di Kabupaten Sleman Tahun 2018.....	205

BAB I

Pendahuluan

Sebagaimana diketahui, Indonesia adalah salah satu negara yang bersifat agraris. Hal ini ditandai dengan pertanian sebagai salah satu sektor yang menjadi basis perekonomian suatu bangsa. Dapat dipahami dari kenyataan empiris yang menunjukkan bahwa sebagian besar dari penduduk Indonesia mempunyai mata pencaharian di bidang pertanian, baik sebagai petani yang memiliki tanah maupun petani yang tidak mempunyai tanah atau buruh tani (Budijaya, 2000: 1).

Istilah tanah memiliki arti yang sangat luas, untuk itu diperlukan batasan-batasannya. Menurut Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, batasan resmi mengenai tanah adalah bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana 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-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) di atas, maka yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar (Harsono, 1971: 18).

Definisi tanah tersebut kemudian diperbarui dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang dimaksud disebutkan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Dari Undang-Undang di atas, dapat diartikan bahwa cakupan ruang bukan hanya meliputi permukaan bumi yang berupa daratan maupun perairan, namun juga termasuk di dalam bumi dan ruang angkasa. Dengan kata lain, ruang bukan hanya berdimensi dua yaitu panjang dan lebar saja, tetapi berdimensi tiga, karena termasuk di dalam bumi dan ruang angkasa.

Sementara itu, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah diartikan sebagai berikut:

1. Permukaan atau lapisan bumi yang ada di atas;
2. Keadaan bumi di suatu tempat;
3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Data dari Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa hanya dalam kurun waktu sembilan tahun, perkembangan penduduk Indonesia cukup signifikan. Pada penghitungan tahun 2010, jumlah penduduk Indonesia adalah sebanyak 237.641.300 jiwa, dan pada tahun 2019 populasinya tercatat sudah mencapai 268.074.600 jiwa (Badan Pusat Statistik, 2020: 89).

Data yang dikemukakan oleh BPS tersebut, menunjukkan bahwa kemiskinan paling banyak dialami oleh penduduk Indonesia yang berada di wilayah perdesaan. Perbandingannya adalah 12,6% penduduk miskin di perdesaan, dan 6,56% berada di perkotaan (Badan Pusat Statistik, 2020: 22).

Profesor Sayogyo memprediksikan sekitar 5 juta kepala keluarga di desa-desa di Jawa tidak memiliki tanah atau memiliki tanah kurang dari 0,2 ha. Mereka umumnya secara sendiri-sendiri berusaha di atas tanah sempit itu sehingga tidak mempunyai masa depan yang layak. Bahkan Selo Soemarjan menegaskan bahwa pada sekitar tahun 1960-an ada kira-kira 60% dari petani di Indonesia, terutama di Jawa dan Bali, tidak memiliki tanah (Wibowo, Runggandani, dan Subarudi, 2009: 88).

Indonesia memiliki desa sekitar 74 ribu. Dari jumlah total tersebut diperkirakan sekitar 18% atau 18.126 desa yang masih termasuk kategori desa tertinggal dan yang terbanyak berada di kawasan Indonesia Timur. Mengapa disebut tertinggal, karena desa tersebut kurang berkembang baik dalam aspek ekonomi, sumber daya manusia, infrastruktur, aksesibilitas, maupun faktor karakteristik daerah (Rosyadi, 2017: 12). Desa-desa tertinggal tersebut tentu memerlukan pembangunan, agar bisa mengejar ketertinggalan dengan desa-desa lain di Indonesia.

Perbedaan pandangan muncul di dalam masyarakat terhadap proses pembangunan. Pihak yang setuju berasumsi bahwa dengan adanya pembangunan maka akan terbuka lapangan pekerjaan baru. Sedangkan di sisi yang lain, pihak yang tidak setuju berasumsi bahwa pembangunan akan mengakibatkan berkurangnya lahan pertanian dan dampak lingkungan lainnya. Dampak lingkungan akan timbul karena pembangunan industri memerlukan lahan luas sebagai pabrik, apalagi untuk pabrik semen misalnya, yang juga memerlukan lokasi penambangan semen sebagai bahan baku. Meskipun sektor pertanian tetap dibangun dari program perusahaan, tetapi tetap saja memiliki tujuan utama untuk industrialisasi. Dengan demikian pembangunan pertanian tetap dilakukan secara masif, akan tetapi dalam pertumbuhan ekonomi secara menyeluruh, peranan sektor pertanian tetap merosot baik secara produksi maupun kesempatan kerja (Rahardjo, 1986: 12).

Dalam sejarahnya, industri tambang telah banyak menyebabkan dampak yang buruk terhadap warga di sekitar lokasi. Sebagai contoh pendahulunya seperti pada kasus Lumpur Lapindo di Sidoarjo Jawa Timur, tambang di Mandailing Natal, dan pencemaran di Teluk Buyat (Wahyumi, 2014). Sebagai respon terhadap kondisi kekerasan struktural yang mendera para petani, maka muncullah gerakan petani. Peran LSM dan tokoh lokal sangat penting dalam pengorganisasian dan penguatan basis gerakan. Pengorganisasian yang dipilih mendekati model politik akar rumput dengan cara membentuk serikat-serikat (Suharko, 2006).

Provinsi Kalimantan Tengah memiliki potensi sumber daya alam yang melimpah di berbagai sektor, antara lain sektor kehutanan, pertanian, perkebunan, pertambangan, kelautan, perikanan, dan lain-lain (Mulang, 2016: 7). Sektor-sektor tersebut yang menjadikan Provinsi Kalimantan Tengah menarik berbagai pihak untuk

melakukan berbagai pemanfaatan sumber daya alam. Pertambangan, kehutanan dan perkebunan adalah sektor-sektor yang menjadi sumber penerimaan negara, sektor-sektor ini bersinggungan dengan sumber daya lahan (*land based sector*) (Mumbunan, 2015). Kegiatan usaha perkebunan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria. Dalam hal penyediaan tanah untuk perkebunan, mengakomodir pembangunan perkebunan pada kawasan hutan, hal ini diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan (Setiawan, 2017: 58).

Tumpang tindih perizinan di kawasan hutan ditandai dengan jumlah Izin Usaha Pertambangan (IUP) batu bara ilegal yang jumlahnya hampir dua kali lipat dari jumlah izin yang resmi. Hal ini sesuai dengan temuan NKB yang menyatakan bahwa di Kalimantan, Sumatera dan Papua tercatat sebanyak 1.052 pemegang IUP yang tumpang tindih dengan pemegang izin pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan hingga mencapai 15 juta ha (NKB, 2013). Ditemukan fakta bahwa konflik masyarakat adat dan perusahaan tambang di Kabupaten Kutai Barat telah menyebabkan masyarakat adat meminta bantuan leluhurnya untuk penyelesaiannya melalui sumpah adat. Hal itu dilakukan karena rasa frustrasi tidak ada upaya penyelesaian atas kasusnya (Anonymous, 2014).

Dari konflik yang terjadi di Kalimantan tersebut, menunjukkan bahwa perencanaan dalam pembangunan kurang matang. Lebih khusus lagi adalah tentang perencanaan penatagunaan tanah. Perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun nonfisik (mental dan spiritual) dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.

Beberapa arti perencanaan adalah sebuah konsep yang terencana dan disusun secara sistematis oleh suatu badan tertentu demi tercapainya suatu tujuan. Perencanaan adalah pemilihan dan penetapan kegiatan, selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana dan oleh siapa. Perencanaan adalah suatu proses yang

tidak berakhir bila rencana tersebut telah ditetapkan dan haruslah diimplementasikan.

Sementara itu, pembangunan adalah perubahan ke arah kondisi yang lebih melalui upaya yang dilakukan secara terencana. Pembangunan adalah pembaruan yang juga merupakan suatu bentuk perubahan ke arah yang dikehendaki tetapi lebih terkait dengan nilai-nilai atau sistem nilai (Hariyani, 2017).

Salah satu kunci yang sangat penting dalam keberhasilan pembangunan adalah keterlibatan masyarakat. Dengan keterlibatan masyarakat ke dalam proses pembangunan, maka pemerintah tidak lagi menerapkan sistem pembangunan yang *Top Down* namun akan menerapkan sistem *Bottom Up* di mana usulan yang berasal dari masyarakat akan menjadi masukan penting dalam upaya pembangunan daerah.

Partisipasi diartikan sebagai keikutsertaan seseorang secara sukarela tanpa dipaksa. Dengan kata lain partisipasi adalah keterlibatan secara spontan dengan kesadaran disertai tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan. Partisipasi sepadan dengan arti peran serta, ikut serta, keterlibatan, atau proses belajar bersama saling memahami, menganalisis, merencanakan dan melakukan tindakan oleh sejumlah anggota masyarakat (Hariyani, 2017).

Dari paparan di atas dapat diketahui bahwa perencanaan tata ruang yang merupakan bagian dari proses pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, lebih baik jika dilakukan melalui pelibatan partisipasi masyarakat, dibandingkan dengan model *Top Down* yang lebih menekankan kepada keputusan penguasa. Dengan kata lain, model peran serta masyarakat adalah model yang ideal dalam perencanaan pembangunan.

Dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan dan pengendalian ruang setidaknya ada empat fakta yang dapat disampaikan, di antaranya kepastian pemanfaatan ruang dan yang paling sering muncul ke permukaan, adalah konsekuensi dari bertambahnya kebutuhan akan ruang yang dapat menimbulkan konflik, sengketa, friksi, benturan antara satu pihak dengan pihak yang lain. Di Kalimantan Timur misalnya, filosofi hijau mungkin belum disepakati seluruhnya, karena sampai sekarang belum terlihat adanya akselerasi menuju ke sana. Pemanfaatan ruang pertambangan, perkebunan, perumahan dan tanah adat masih sering memunculkan masalah

sosial. Buktinya konflik lahan di pedalaman Kalimantan Timur masih menyisakan konflik berkepanjangan. Akibatnya, masyarakat berada pada posisi marginal. Dalihnya adalah pertumbuhan ekonomi global, di mana kepentingan investasi sendiri masih berada di rangking pertama prioritas tata ruang (Sastrowardojo, 2017).

Sementara itu, tujuan penataan ruang adalah untuk menjamin kepastian hukum, sebagai pedoman penerbitan izin kepemilikan ruang, sebagai instrumen pengendalian dari pemanfaatan ruang, dengan metode perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Muaranya adalah munculnya hasil positif berupa keteraturan. Intinya, pengaturan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dan ini merupakan tanggung jawab pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kalau terjadi kegagalan, maka pemerintah harus bertanggung jawab. *Responsibility*, artinya bahwa perencanaan dan penataan ruang merupakan tanggung jawab dari pemerintah, *akuntability*, pemerintahan yang bertanggung jawab dan *liability*. Apabila pemerintah gagal dalam melaksanakan tanggung jawabnya, maka harus bertanggung jawab secara hukum. Pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dikatakan bahwa negara bertanggung jawab melakukan perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Sastrowardojo, 2017).

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960, khususnya pada angka 4 disebutkan bahwa penetapan luas minimum atas tanah pertanian dimaksudkan agar setiap keluarga petani mempunyai tanah yang cukup untuk mencapai taraf penghidupan yang layak. Memang hingga saat ini belum diperoleh data yang akurat, apakah dengan tanah seluas 2 hektar tersebut merupakan suatu jaminan untuk meningkatkan perekonomian petani, tetapi paling tidak hukum telah mengatur suatu patokan minimum mengenai pemilikan tanah pertanian. Namun sampai saat ini batas tersebut belum tercapai (Sauni, 2006: 16).

Organisasi jaringan pemantau hutan *Forest Watch Indonesia* (FWI) menyebutkan banyaknya lahan Hak Guna Usaha (HGU) yang telantar. Berdasarkan catatan FWI, hanya 2,8 juta hektar dari 4,3 juta hektar lahan HGU yang digunakan untuk perkebunan. Sementara, sebanyak 1,5 juta hektar lahan bukan digunakan untuk peruntukannya. Manajer Kampanye dan Intervensi Kebijakan FWI Mufti Barri mengatakan, ada lahan yang berfungsi sebagai permukiman

penduduk, ada pula 344 ribu hektar lahan HGU yang saat ini berupa hutan. Menurutnya, ada hutan primer, sekunder, mangrove, dan lainnya. Ia mengatakan, lahan HGU yang telantar tersebut sebenarnya bisa dikembalikan kepada pemerintah. Hal ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar.

Dengan demikian, tanah tersebut dapat digunakan untuk program reforma agraria. Berdasarkan data Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/ BPN), baru 270.237 hektar lahan yang telah berhasil didistribusikan dari target 400 ribu hektar. Lahan yang didistribusikan sesuai dengan tujuan dan prinsip reforma agraria baru ada sejumlah 785 hektar lahan. Data ini dicatat oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). Dari angka tersebut, antara lain berada di Desa Mangkit, Sulawesi Utara; Desa Pengaran dan Pasawahan, Jawa Barat; dan Desa Tumbrek, Jawa Tengah (Bayu, 2019).

Banyak tanah tidak terpelihara dengan baik. Hal ini diakibatkan karena belum terlaksananya pembangunan atau penggunaan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya. Dan hal tersebut mengakibatkan tanah yang bersangkutan dapat dianggap sebagai tanah yang ditelantarkan oleh pemegang hak (Maria S.W dan Sumardjono, 2001: 52). PP No 10 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar tersebut di atas diperbarui dengan PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Pada Pasal 94 ayat (3) PP No 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, disebutkan bahwa: Dalam hal terjadi ketidaksesuaian antara:

- a. RTR dengan Batas Daerah;
- b. RTR dengan Kawasan Hutan; dan/atau
- c. rencana tata ruang wilayah provinsi dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota

Yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang koordinasi perekonomian dapat merekomendasikan kepada Menteri agar dilakukan peninjauan kembali dan revisi rencana tata ruang wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Hal ini berarti bahwa pada kasus di atas, akan ditertibkan penggunaan hutan sesuai dengan peruntukannya, Diharapkan tidak terjadi lagi tanah-tanah telantar di kemudian hari.

Secara geografis, letak Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara yang berada di antara dua benua dan dua samudera sangat strategis, baik bagi kepentingan nasional maupun internasional. Jika dilihat dari sisi ekosistem, kondisi alamiah Indonesia sangat khas karena posisinya yang berada di dekat khatulistiwa dengan cuaca, musim, dan iklim tropis, yang merupakan aset atau sumber daya yang sangat besar bagi bangsa Indonesia.

Di samping keberadaan yang bernilai sangat strategis tersebut, Indonesia berada pula pada kawasan rawan bencana, yang secara alamiah dapat mengancam keselamatan bangsa. Dengan keberadaan tersebut, penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional harus dilakukan secara komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup (Sani, 2020).

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya (Hermit, 2008: 68).

Mulyono Sadyohutomo mengatakan bahwa proses pengelolaan tata ruang disebut penataan ruang. Pelaksanaan penataan ruang mencakup 3 aspek yaitu: perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Mengingat bahwa kata tata berarti norma atau aturan (yang baik) maka dalam kaidah bahasa, tata ruang artinya adalah seluk beluk mengenai (penggunaan) ruang yang baik. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pengertian Tata Ruang didefinisikan sebagai wujud struktural ruang dan pola ruang (*existing uses*). Artinya, pengertiannya juga termasuk pemanfaatan ruang yang tidak tata atau tidak baik (alpa guna) maupun yang kurang baik (tuna guna) (Sadyahutomo, 2016: 18).

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan ruang, disebutkan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Hal ini berarti bahwa tiga proses dimaksud yaitu perencanaan, pemanfaatan

dan pengendalian ruang merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

Jika penataan ruang kita samakan dengan istilah penatagunaan tanah, maka muncullah rumusan pengertian yang memiliki kesamaan obyek yaitu tanah. Penatagunaan tanah dalam bahasa Indonesia yang berarti pengaturan atau cara penggunaan tanah menunjukkan apa yang ada di atas tanah tersebut, baik sebagai hasil kegiatan yang disengaja oleh manusia maupun yang dibentuk oleh alam. Pengertian ini kalau dalam bahasa Inggris disebut *land covers* (tutupan tanah). Penggunaan tanah (dalam bahasa Indonesia) atau *Land covers* dalam Bahasa Inggris mencakup 2 pengertian, yaitu *land use* dan *unused* (aguna/ tidak digunakan). Ini berarti istilah penggunaan tanah bukanlah terjemahan langsung dari *land use* karena *land use* adalah penggunaan tanah yang benar-benar disengaja atau dikehendaki oleh manusia, misalnya tanah kosong, alang-alang, tanah telantar, tanah rusak dan sebagainya, yang menurut istilah kita termasuk jenis-jenis penggunaan tanah (Sadyahutomo, 2016: 19).

Boedi Harsono berpendapat bahwa menurut hukum adat, semua hak atas tanah bukan hanya berisikan wewenang, melainkan juga kewajiban untuk memanfaatkannya. Sedangkan Bachtiar Effendie mengatakan bahwa penguasaan atas semua tanah oleh negara diartikan sebagai pemberian wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat Indonesia. Konsekuensinya, negara berhak campur tangan di sektor agraria, sehingga setiap hak atas tanah tidak terlepas dari hak menguasai negara. Demi kepentingan nasional misalnya, negara dapat mengendalikan (Yusriyadi, 2010: 5).

Aturan dalam pengadaan tanah untuk keperluan Instansi Pemerintah dipastikan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sejak tanggal 1 Januari 2013. Pengertian instansi pemerintah mencakup lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian (badan), pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan BUMN. Sedangkan arti kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah yang digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kategori pembangunan bagi kepentingan umum ada 18, yaitu:

1. Hamkamnas
2. Jalan Umum (termasuk Jalan Tol), terowongan, rel KA & sarananya
3. Saluran Air Minum, Saluran Pembuangan Air, & Sanitasi, Waduk, Bendungan, Irigasi, & Bangunan Pengairan lainnya
4. Pelabuhan, Bandar Udara, dan Terminal
5. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi
6. Pembangkit listrik dan prasarana distribusinya
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah
8. Tempat Pembuangan & Pengolahan Sampah
9. Rumah Sakit Pemerintah/Pemda
10. Fasilitas Keselamatan Umum seperti tanggul penanggulangan banjir, lahar & lain-lain bencana
11. Pemakaman Umum Pemerintah/ Pemda
12. Fasos, Fasum, & RTH Publik
13. Cagar Alam dan Cagar Budaya
14. Kantor Pemerintah, Kantor Pemda, & Kantor Desa
15. Penataan Permukiman Kumuh Perkotaan, Konsolidasi Tanah, Rumah Susun bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)
16. Prasarana Pendidikan Pemerintah/Pemda
17. Prasarana Olahraga Pemerintah/Pemda
18. Pasar umum dan lapangan parkir umum (Sadyahutomo, 2016: 222).

Pada Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dijelaskan bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280) diubah menjadi sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 8 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Pihak yang Berhak dan pihak yang menguasai Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini.
 - (2) Dalam hal rencana Pengadaan Tanah, terdapat Objek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan, tanah kas desa, tanah wakaf, tanah ulayat/tanah adat, dan/ atau tanah aset Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah,

penyelesaian status tanahnya harus dilakukan sampai dengan penetapan lokasi.

- (3) Penyelesaian perubahan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan.
 - (4) Perubahan objek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) khususnya untuk proyek prioritas Pemerintah Pusat dilakukan melalui mekanisme:
 - a. pelepasan kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh Instansi; atau
 - b. pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh swasta.
2. Ketentuan Pasal 10 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:
- a. pertahanan dan keamanan nasional;
 - b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
 - c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;
 - d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
 - e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
 - f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/ atau distribusi tenaga listrik;
 - g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
 - h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
 - i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
 - j. fasilitas keselamatan umum;
 - k. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
 - l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
 - m. cagar alam dan cagar budaya;
 - n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa;
 - o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/ atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;

- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olah raga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s. kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- t. kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- u. kawasan Industri yang diprakarsai dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- v. kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- w. kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan
- x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

Selain Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengganti beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, maka terbit PP nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, khususnya yang menyangkut pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diatur sebagai berikut:

Pasal 2

Tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;

- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s. kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- t. kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- u. kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- v. kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- w. kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah; dan
- x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah.

Pasal 3

Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan:

- a. perencanaan;
- b. persiapan;
- c. pelaksanaan; dan
- d. penyerahan hasil.

Pasal 4

- (1) Setiap Instansi yang Memerlukan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum membuat rencana Pengadaan Tanah yang didasarkan pada:
 - a. rencana tata ruang; dan
 - b. prioritas pembangunan yang tercantum dalam:
 1. rencana pembangunan jangka menengah;
 2. rencana strategis; dan/atau
 3. rencana kerja pemerintah/Instansi yang Memerlukan Tanah.
- (2) Rencana Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disusun oleh Instansi yang Memerlukan Tanah dengan melibatkan kementerian/lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan instansi teknis terkait.
- (3) Dalam perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Instansi yang Memerlukan Tanah dapat menunjuk lembaga profesional terkait dan/atau ahli.

Menurut Juniarso Ridwan, konsep dasar hukum penataan ruang, tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke 4 yang berbunyi: "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia..." (Ridwan, 2008: 23).

Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 amandemen ke empat, berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

M. Daud Silalahi mengatakan, agar hal ini dapat terintegrasi dalam suatu proses keputusan yang berwawasan lingkungan. Adapun beberapa hal yang perlu dipertimbangkan antara lain, sebagai berikut:

1. Kuantitas dan kualitas sumber kekayaan alam yang diketahui dan diperlukan;
2. Akibat-akibat dari pengambilan sumber kekayaan alam, di darat maupun di laut, termasuk kekayaan hayati laut, dan habisnya deposit dan stok;
3. Alternatif cara pengambilan kekayaan hayati laut dan akibatnya terhadap keadaan sumber kekayaan itu;
4. Ada tidaknya teknologi pengganti;
5. Kemungkinan perkembangan teknologi-teknologi pengganti termasuk biayanya masing-masing;
6. Adanya lokasi lain yang sama baiknya atau lebih baik;
7. Kadar pencemaran air dan udara, kalau ada;
8. Adanya tempat pembuangan zat sisa dan kotoran serta pengolahannya kembali (*recycling*) sebagai bahan mentah; dan
9. Pengaruh proyek pada lingkungan, kecepatan dan sifat pemburukan lingkungan, kemungkinan penghentian proses pemburukan lingkungan dan biaya alternatif lainnya (Silalahi, 2001: 78-79).

M. Hamzah Takim berpendapat bahwa peranan sektor pertanian bagi pembangunan perekonomian bangsa Indonesia masih sangat penting dengan dasar sektor ini dalam menunjang pembentukan PDB, penciptaan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan masyarakat dan perolehan devisa. Dalam revitalisasi pembangunan pertanian, dikemukakan bahwa perlu penyediaan lahan basah abadi seluas 15 juta ha untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional. Sementara pada saat ini luas lahan basah yang telah dimanfaatkan, khususnya lahan basah baru sekitar 7,8 juta ha. Di lain pihak alih fungsi lahan sawah setiap tahun sekitar 110.000 ha dan laju pencetakan sawah yang dibiayai Pemerintah dan Pemerintah Daerah sekitar 40.000 ± 50.000 ha per tahun. Jadi secara makro terdapat defisit lahan sawah setiap tahun sekitar 60.000 ha (Takim, 2018: 64).

Kebutuhan perumahan meningkat, sejalan dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk Indonesia. Jumlah penduduk di perkotaan di Indonesia pada tahun 1985 hanya 32% dari penduduk Indonesia. Di tahun 2005 meningkat menjadi 48%, dan 60% menetap di Jawa. Untuk mencukupi meningkatnya kebutuhan rumah, selalu menggunakan tanah pertanian dan tanah produktif. Dalam lima tahun terakhir, secara nasional rata-rata alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan mencapai 8.000 hektar (ha) per tahun,

dengan kecenderungan meningkat setiap tahunnya (Dharoko dalam Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Fakultas Teknik UGM Yogyakarta, 2008)

Maraknya fenomena alih fungsi lahan pertanian sudah seharusnya menjadi perhatian semua pihak. Sebagai ilustrasi, data terakhir dari Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air, Departemen Pertanian (Dirjen PLA) menunjukkan bahwa sekitar 187.720 hektar sawah beralih fungsi ke penggunaan lain setiap tahunnya, terutama di Pulau Jawa. Lebih mengkhawatirkan lagi, data dari Direktorat Penatagunaan Tanah Badan Pertanahan Nasional menggambarkan bahwa jika arahan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang ada pada saat ini tidak ditinjau kembali, maka dari total lahan sawah beririgasi (7,3 juta hektar), hanya sekitar 4,2 juta hektar (57,6%) yang dapat dipertahankan fungsinya. Sisanya, yakni sekitar 3,01 juta hektar (42,4%) terancam beralih fungsi ke penggunaan lain (Winoto, 2007).

Beberapa wilayah Provinsi Jawa Tengah yang merupakan sentra penghasil beras antara lain Kabupaten Cilacap, Demak, Grobogan, Brebes, Pati, Sragen, Banyumas, Kebumen, Pemalang, Klaten, Blora dan beberapa daerah kabupaten/kota lain yang bukan merupakan sentra penghasil beras namun daerah tersebut memproduksi beras, maka masih banyak daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah yang masih mengandalkan lahan pertanian. Kontribusi sektor pertanian di Provinsi Jawa Tengah masih dominan terhadap PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) sehingga Provinsi Jawa Tengah yang menjadi kontributor utama pangan nasional perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan karena keberadaan lahan pertanian merupakan sarana penting bagi sektor pertanian untuk menyediakan bahan pangan terutama beras, namun saat ini pembangunan perekonomian yang mulai memfokuskan pada sektor nonpertanian seperti investasi di sektor industri, infrastruktur, hotel, restoran dan bangunan lain membuat lahan pertanian semakin menyempit. Dengan pembangunan tersebut tentu membutuhkan sumber daya lahan yang lebih luas, sehingga terjadi peningkatan kebutuhan lahan untuk pembangunan di berbagai sektor (Putri, 2015: 17).

Pada survei yang dilakukan terhadap Tesis yang ditulis oleh Endah Saptini, Mahasiswa Program Kenotariatan Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta, diperoleh hasil kajian yang pada prinsipnya adalah bahwa upaya pencegahan alih fungsi lahan pertanian sangat

sulit dilakukan oleh karena adanya faktor-faktor penghambat. Adapun faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam perlindungan lahan pertanian berkelanjutan menurut Endah Saptini adalah:

- 1) Peraturannya belum berjalan sesuai dengan yang direncanakan,
- 2) Aparat penegak hukum belum berjalan secara maksimal,
- 3) Masyarakat belum semua memahami peraturan yang berlaku dan belum mengerti lahan pertaniannya masuk zona lahan yang dilindungi.

Dalam hal ini, Endah Saptini memberikan solusi untuk pengendalian alih fungsi lahan pertanian adalah sebagai berikut:

- 1) Mengarahkan pembangunan dan pengembangan kawasan terbangun pada lahan yang bukan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan,
- 2) Menetapkan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan,
- 3) Mengembangkan produktivitas pertanian, dan
- 4) Mengendalikan alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan.

Sementara itu, untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan agar tidak menyebabkan semakin menyempitnya lahan pertanian di Kabupaten Klaten maka saat ini sudah diberlakukan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2011- 2031 (Saptini, 2015).

Selain dari tesis yang ditulis oleh Endah Saptini, dalam penulisan buku ini juga dikaji Jurnal Universitas Negeri Yogyakarta. Dalam makalah yang ditulis oleh Julita Ratmika Wuri dan Francisca Winarni yang berjudul “Evaluasi Program Pemanfaatan Tata Ruang pada Kawasan Pertanian di Kabupaten Sleman” sesuai dengan indikator model evaluasi menurut Suflebeam, diperoleh hasil penelitian sebagai berikut:

1. Konteks, dalam pemanfaatan ruang di Kabupaetn Sleman tujuan dan sasaran sudah jelas tertuang dalam Perda Rencana Tata Ruang. Apa yang menjadi tujuan dari program pemanfaatan ruang telah disesuaikan dengan visi misi organisasi yang memprioritaskan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Penyusunan Rencana tata ruang wilayah (RTRW) sebagai hasil perencanaan tata ruang dijadikan sebagai pedoman dalam mengatur pemanfaatan ruang di Kabupaten Sleman.

2. Input, ketersediaan sumber daya yang meliputi sumber daya manusia, anggaran, sarana prasarana dan prosedur aturan dapat menunjang berjalannya pelaksanaan pemanfaatan tata ruang di Kabupaten Sleman. Dalam pendayagunaan sumber daya, pemerintah mampu mengakomodir pelaksanaan pemanfaatan ruang melalui kerja sama yang dilakukan dengan komunikasi secara intensif.
3. Proses, dalam pelaksanaan pemanfaatan tata ruang telah dijalankan sesuai dengan prosedur dan aturan yang ada. Pemanfaatan ruang di kawasan pertanian mampu mengatur penggunaan lahan sesuai dengan peruntukannya melalui instrumen pelaksanaan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Instrumen perizinan, dan peraturan zonasi dilaksanakan oleh pemerintah secara konsisten sesuai dengan aturan serta terus berupaya mengendalikan dan menekan alih fungsi agar tidak berdampak pada sektor pertanian.
4. Produk, dalam pemanfaatan tata ruang belum ditetapkan dokumen Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kecamatan menjadi peraturan daerah, hal ini menjadi penting karena peraturan tersebut merupakan dasar hukum dalam pelaksanaan rencana tata ruang. Peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang di kawasan pertanian sudah dapat terlihat dengan adanya pengaduan dari masyarakat terkait pelanggaran bangunan serta adanya masyarakat yang melakukan konsultasi kepada pemerintah sebelum membangun (Wuri dan Winarni, 2017: 484).

Sementara, dalam hasil penelitian yang dilakukan oleh R.D. Maman Suherman pada Tahun 2004 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang meliputi Kulonprogo, Bantul, Sleman, Gunungkidul dan Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- 1) Luas lahan sawah cenderung menurun, dan dalam kurun waktu 20 tahun terjadi penyusutan luas lahan sawah sebesar 4.896 hektar dengan tingkat pertumbuhan rata-rata -0,39% per tahun. Sedangkan luas lahan tegal cenderung mengalami kenaikan sebesar 9.536 hektar, dengan tingkat pertumbuhan rata-rata sebesar 0,91% per tahun.
- 2) Pertumbuhan luas panen padi sawah turun 0,08%, produktivitas naik 0,65% sehingga produksi padi naik 0,06% per tahun.

- 3) Pertumbuhan luas panen jagung naik 31,11%, produktivitas naik 11,47% sehingga produksi jagung naik 39,52% per tahun.
- 4) Pertumbuhan luas panen kedelai naik 9,24%, produktivitas naik 5,67% sehingga produksi naik 15,91% per tahun.
- 5) Pertumbuhan jumlah penduduk naik 0,86% dan kepadatan penduduk naik 0,72% per tahun. Jumlah penduduk berpengaruh terhadap penurunan luas lahan sawah di Bantul dan Gunung Kidul sedangkan kepadatan penduduk berpengaruh terhadap penurunan luas lahan tegal di Kulonprogo.
- 6) Pada tahun 2007 diperkirakan lahan sawah di Provinsi DIY tinggal 56.927 hektar dengan produksi beras 351.380 ton, sehingga tidak akan mampu lagi untuk mencukupi kebutuhan beras bagi penduduk sejumlah 3.520.093 jiwa pada tahun 2007 (Prasetya, 2012).

Di daerah Jawa Barat, laju konversi sawah irigasi rata-rata 5.000-7.000 hektar per tahun. Hal itu terjadi di Karawang, Bandung, Garut, dan Cianjur. Sementara sekitar 8.000 hektar sawah beririgasi di Bekasi berubah menjadi areal industri dan perumahan. Tahun 2008, luas lahan pertanian yang tersisa di Indonesia adalah sebesar 7,7 juta hektar dengan laju konversi 110.000 hektar sawah tiap tahun. Konversi lahan pada dasarnya merupakan hal yang wajar terjadi, namun pada kenyataannya konversi lahan menjadi masalah karena terjadi di atas lahan pertanian yang masih produktif. Berbagai peraturan telah dikeluarkan oleh pemerintah untuk membatasi terjadinya fenomena alih fungsi lahan, namun upaya ini tidak banyak berhasil karena adanya kemudahan untuk mengubah kondisi fisik lahan sawah. Peraturan yang bertujuan untuk mengendalikan konversi lahan secara umum hanya bersifat himbauan dan tidak dilengkapi dengan sanksi yang jelas, serta izin konversi merupakan keputusan kolektif sehingga sulit ditelusuri pihak mana yang bertanggung jawab atas pemberian izin konversi lahan tersebut (Nursaid, 2014).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kalimantan Tengah meminta agar alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan perkebunan diinventarisir kembali. Pasalnya, sekitar 117 ribu hektar lahan pertanian di Kalteng, diduga telah dialihfungsikan untuk kawasan perkebunan yang diberikan kepada perusahaan besar swasta (Nursaid, 2014).

Tidak berbeda dengan daerah lain di Indonesia, alih fungsi lahan produktif (persawahan) di Kabupaten Banyumas Provinsi Jawa Tengah berlangsung sporadis dan memprihatinkan. Namun sangat disayangkan, kondisi tersebut terkesan tidak terpantau. Sejumlah pihak yang dikonfirmasi tidak mengelak memberikan komentar tentang maraknya alih fungsi lahan, tetapi data yang tersedia belum mencukupi. Pihak-pihak tersebut di antaranya adalah Dinas Pertanian, Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas dan Badan Penanaman Modal, Pelayanan Perizinan (BPMPP). Sementara itu, dari PRLM (Pikiran Rakyat On Line) diperoleh data bahwa alih fungsi lahan produktif di Banyumas sangat tinggi. Dalam dua tahun terakhir lahan pertanian irigasi teknis hilang 17.000 hektar, dari semula 36.000 hektar tinggal 29.000 hektar. Lahan pertanian seluas 17.000 hektar itu beralih fungsi menjadi permukiman, pertokoan, SPBU hingga pabrik.

Darno, yang merupakan Kasubsidi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu pada Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas, mengatakan bahwa hampir 75 persen permukiman atau rumah tinggal status atau sertifikatnya masih sawah. Kondisi tersebut dikatakan karena pemilik tidak melapor atas alih fungsi lahan pribadi tersebut. Dia mengatakan bahwa sebagian besar status sawah, tetapi kondisi fisiknya sudah berubah menjadi perumahan. Dia menyatakan, hampir setiap tahun alih fungsi lahan pertanian menjadi permukiman perorangan sebanyak 10-15 hektar.

Hal tersebut menjadi ironis jika dikaitkan dengan fakta yang dihimpun oleh kantor Berita Antara. Dalam penelusurannya diperoleh data bahwa Pemerintah Kabupaten Banyumas justru memperketat izin alih fungsi lahan sebagai upaya mempertahankan ruang terbuka hijau yang menjadi sumber air di wilayah itu. Berdasarkan data yang dihimpun dari Dinas Pertanian Perkebunan dan Kehutanan (Dintanbunhut) Banyumas di Purwokerto, ruang terbuka hijau di Kabupaten ini telah mencapai 48 ribu hektar yang terdiri hutan negara seluas 28 ribu hektar dan hutan rakyat seluas 20 ribu hektar. Luas ruang terbuka hijau yang mencapai 48 ribu hektar ini sama dengan 35 persen dari luas wilayah Banyumas yang mencapai 137 ribu hektar. Demikian penjelasan Kepala Bidang Kehutanan Dintanbunhut Banyumas Maryono (Anonim, 2016).

Dasar hukum dalam pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian di Kabupaten Banyumas yang seharusnya menjadi acuan adalah Peraturan Daerah Banyumas No. 10 Tahun 2011 tentang Rencana

Tata Ruang Wilayah (RTRW). Lahan yang sudah ditetapkan sebagai tanah pertanian dilarang dialihfungsikan kecuali dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan bencana alam. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banyumas. Pemakaian tanah pertanian harus direncanakan, karena tanpa adanya rencana (*planning*) maka tanah pertanian akan tergantung kepada kepentingan masing-masing individu (Anonim, 2016).

Idealnya, masyarakat harus dilibatkan dalam penataan ruang di suatu daerah untuk meminimalisir penataan ruang yang pada akhirnya merugikan masyarakat. Beberapa hal pokok yang terkait penataan ruang dalam rangka pelibatan masyarakat adalah sebagai berikut:

- 1) Penataan ruang yang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang mutlak dibutuhkan dalam rangka menjamin hak kepemilikan setiap orang, mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial dan mengelola perkembangan pembangunan yang terjadi (*development growth management*)
- 2) Dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan penataan ruang tersebut perlu melibatkan masyarakat dengan pendekatan *community driven planning*. Dengan model pendekatan *community driven planning* ini diharapkan:
 - a) Terciptanya kesepakatan dan aturan main di tengah masyarakat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial disebabkan program penataan ruang yang disusun sesuai dengan aspirasinya.
 - b) Meningkatnya rasa memiliki pada masyarakat terhadap program pemanfaatan ruang yang sejalan dengan terakomodasinya aspirasi masyarakat dalam program penataan ruang.
 - c) Mewujudkan masyarakat mandiri yang dapat memenuhi dan mengupayakan pemenuhan kebutuhannya sendiri seiring dengan proses pembelajaran berpartisipasi yang terkandung dalam pendekatan peran serta masyarakat dalam penataan ruang.
 - d) Meningkatnya legitimasi program pembangunan Kabupaten/Kota karena disepakati secara bersama-sama yang pada akhirnya dapat mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Dengan meningkatnya peran serta masyarakat dalam penataan ruang maka *good governance* dapat diwujudkan yang pada akhirnya semakin meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan wilayah. Hal ini terjadi karena penyelenggaraan pembangunan akan lebih bisa dilakukan secara transparan, akuntabel, bermoral dan beretika yang berorientasi kepada rakyat (Despica, 2017: 16).

BAB II

Pengertian, Fungsi, dan Hirarki Rencana Tata Ruang

A. Pengertian

Pengertian ruang terdapat pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyebutkan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Hal ini berarti bahwa menurut ketentuan undang-undang tersebut, cakupan ruang bukan hanya meliputi permukaan bumi yang berupa daratan maupun perairan, namun juga termasuk di dalam bumi dan ruang angkasa.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang bertujuan agar pemerintah dan masyarakat dapat mengusahakan tidak terjadinya salah urus penggunaan tanah dan kualitas tanah serta memperhatikan data fisik kemampuan fisik tanah, kondisi sosial dan faktor ekonomi masyarakat. Ini disebabkan karena laju perkembangan pembangunan menyebabkan ruang dan tanah yang menjadi modal dasar semakin lama menjadi mahal dan langka. Tata guna tanah menjadi bagian dari penerapan tata ruang yang perlu

disajikan dengan komprehensif dengan berbagai kajian dan pertimbangan. Perencanaan tata ruang harus dilaksanakan dari penataan perkotaan hingga ke perdesaan. Komponen tata guna tanah merupakan bagian khusus tugas pemerintah yang harus ditentukan dan diamankan lokasinya (Muchsin dan Koeswahyono, 2008: 62).

Perencanaan tata ruang (*spatial planning*) yang sekarang dipraktikkan secara luas merupakan istilah generik untuk semua sistem (perencanaan tata guna lahan, perencanaan kota, perencanaan perdesaan, atau perencanaan teritorial), yang telah mencakup berbagai aspek (fisik, ekonomi, dan sosial budaya) dan bahkan dipandang sebagai sistem perencanaan formal darat, laut, dan udara. Setiap negara memiliki istilah yang spesifik serta aplikasi yang spesifik pula untuk sistem perencanaan tata ruang. Meskipun memiliki makna yang mirip, yakni tentang pengaturan ruang, pada kenyataannya ada perbedaan yang cukup besar dalam aplikasinya. Misalnya, *urbanisme et aménagement du territoire* (Perancis, Belgia, Luxembourg), *town and country planning* (Inggris), *raumplanung* (Jerman), *ruimtelijke ordening* (Belanda), *fysisk plan ering* (Swedia), *land use planning* (Irlandia), dan rencana tata ruang wilayah (RT-RW) (Indonesia). Arti dari ini serta penerapannya telah berkembang dalam kondisi hukum, sosio-ekonomi, politik dan budaya tertentu, dan *setting* geografis, serta sumber daya alam dan lingkungan dari negara atau wilayah yang bersangkutan (Baja, 2012: 8).

Cullingworth dan Nadin menyatakan bahwa "*Spatial planning is concerned with 'the problem of coordination or integration of the spatial dimension of sectoral policies through a territorially-based strategy'*". Artinya, perencanaan tata ruang berkaitan dengan "masalah koordinasi atau integrasi tata ruang" dimensi kebijakan sektoral melalui strategi berbasis teritorial (Cullingworth dan Nadin, 2006: 91).

Rencana tata ruang adalah rekayasa atau metode pengaturan perkembangan tata ruang di kemudian hari; rencana tersebut berdimensi tiga, dan berdimensi empat jika unsur waktu dipandang sebagai dimensi keempat; rencana tata ruang disebut berorientasi kepada kecenderungan karena memperhatikan kecenderungan perkembangan pada waktu yang lalu, masa kini dan waktu yang akan datang (Soefaat, 1998: 91). Melalui 3 (tiga) alat utama, perencanaan tata ruang dapat memengaruhi proses pembangunan yaitu:

1. Rencana pembangunan, yang menyediakan pengendalian keputusan melalui keputusan strategis di mana pemerintah mengadopsi rencana tata ruang untuk mengatur guna lahan dan perubahan lingkungan.
2. Kontrol pembangunan, yang menyediakan mekanisme administratif bagi perencanaan untuk mewujudkan rencana pembangunan setelah mengadopsi rencana tata ruang. Kontrol pembangunan ini berlaku pula bagi pemilik lahan, pengembang dan investor.
3. Promosi pembangunan, merupakan cara yang paling mudah untuk mengetahui interaksi antara perencanaan tata ruang dengan proses pembangunan. Dalam konteks pemerintahan, maka dengan adanya rencana tata ruang, pemerintah menginginkan adanya pembangunan dan investasi di daerahnya dengan cara mempromosikan dan memasarkan lokasi, membuat lahan yang siap bangun dan menyediakan bantuan dana serta subsidi (Cadman dan Crowe, 1991: 143).

Penataan ruang merupakan instrumen *legal* untuk mewujudkan tujuan dan sasaran pengembangan wilayah melalui pemanfaatan sumber daya secara efektif, efisien, dan terpadu sekaligus mewujudkan ruang yang berkualitas. Dengan memanfaatkan berbagai teori dan konsep pengembangan wilayah, penataan ruang merupakan instrumen yang digunakan untuk memahami interaksi empat unsur utama pembentuk ruang yaitu: sumber daya alam, manusia, sumber daya buatan dan sistem aktivitasnya, secara komprehensif (Sitorus, 2019: 48).

Keterbatasan ruang merupakan dasar dibutuhkannya kegiatan penataan ruang yang terdiri atas perencanaan tata ruang yang menghasilkan dokumen rencana tata ruang, pemanfaatan ruang yang mengacu pada dokumen tata ruang yang berlaku, serta pengendalian pemanfaatan ruang yang dilakukan untuk memastikan bahwa fungsi yang dikembangkan sesuai peruntukan sebagaimana ditetapkan dalam dokumen rencana tata ruang antara lain dengan menggunakan instrumen perizinan pembangunan (Ali, 2016: 104).

Tujuan penataan ruang yaitu untuk mengarahkan struktur dan lokasi beserta hubungan fungsional secara serasi dan seimbang dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya manusia. Peningkatan kualitas hidup manusia dan kualitas lingkungan hidup

dapat dilaksanakan secara berlanjut jika penataan ruang memperhatikan usaha-usaha:

- a. perlindungan terhadap proses ekologi dan penduduk kehidupan, misalnya menjaga tetap berfungsinya daur *biogeofisik* yang ada di alam;
- b. pelestarian keragaman jenis dan *plasma nutfah* (sumber genetika);
- c. pemanfaatan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan (Jamaludin, 2016: 127-128).

Adapun hal-hal yang mendasari perlunya tata ruang direncanakan adalah sebagai berikut:

- a. Optimalisasi sumber daya alam.
- b. Menciptakan pembangunan berkelanjutan (*suistanable development*).
- c. Acuan pembangunan wilayah yang jelas.
- d. Menghindari konflik pemanfaatan ruang.
- e. Kepastian hukum selama jangka waktu penetapan RUTR untuk investasi (Waskito dan Arnowo, 2017: 41).

Menurut The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), (2008) manfaat perencanaan tata ruang adalah sebagai berikut:

- a. Manfaat ekonomi:
 - 1) *Providing more stability and confidence for investment* (Memberikan stabilitas dan kepercayaan lebih untuk investasi);
 - 2) *Identifying development that meets the needs of local communities* (Mengidentifikasi lahan di lokasi yang tepat untuk memenuhi kebutuhan pembangunan ekonomi);
 - 3) *Ensuring that land for development is well placed in relation to the transport network and the labour force* (Memastikan bahwa lahan untuk pembangunan ditempatkan dengan baik dalam kaitannya dengan jaringan transportasi dan tenaga kerja);
 - 4) *Promoting environmental quality in both urban and rural areas, which can then create more favourable conditions for investment and development* (Mempromosikan kualitas lingkungan baik di daerah perkotaan maupun perdesaan, yang kemudian dapat menciptakan kondisi yang lebih menguntungkan untuk investasi dan pengembangan);

- 5) *Identifying development that meets the needs of local communities* (Mengidentifikasi pembangunan yang memenuhi kebutuhan masyarakat lokal);
 - 6) *Promoting regeneration and renewal* (Mempromosikan regenerasi dan pembaruan);
 - 7) *Making decisions in a more efficient and consistent way* (Membuat keputusan dengan cara yang lebih efisien dan konsisten).
- b. Manfaat sosial:
- 1) *Considering the needs of the local communities in policy development* (Mempertimbangkan kebutuhan masyarakat lokal dalam pengembangan kebijakan);
 - 2) *Improving accessibility when considering the location of new development* (Meningkatkan aksesibilitas dalam mempertimbangkan lokasi pembangunan baru);
 - 3) *Supporting the provision of local facilities where they are lacking* (Mendukung penyediaan fasilitas lokal yang kurang);
 - 4) *Promoting the re-use of vacant and derelict land, particularly where it has a negative impact on quality of life and economic development potential* (Mempromosikan penggunaan kembali lahan kosong dan telantar, terutama yang berdampak negatif pada kualitas hidup dan potensi pengembangan ekonomi); dan
 - 5) *Aiding the creation and maintenance of pleasant, healthy and safe environment* (Membantu penciptaan dan pemeliharaan lingkungan yang menyenangkan, sehat dan aman).
- c. Manfaat lingkungan:
- 1) *Promoting regeneration and the appropriate use of land, buildings and infrastructure* (Mempromosikan regenerasi dan penggunaan tanah, bangunan dan infrastruktur yang tepat);
 - 2) *Promoting the use of previously developed ("brownfield") land and minimizing development on "greenfield" land* (Mempromosikan penggunaan lahan ("brownfield") yang telah dikembangkan sebelumnya dan meminimalkan pembangunan di lahan "greenfield");
 - 3) *Conserving important environmental, historic and cultural assets* (Melestarikan aset lingkungan, sejarah dan budaya yang penting);

- 4) *Addressing potential environmental risks (e.g. flooding, air quality)* (Mengatasi potensi risiko lingkungan (misalnya banjir, kualitas udara));
- 5) *Protecting and enhancing areas for recreation and natural heritage* (Melindungi dan meningkatkan kawasan rekreasi dan warisan alam);
- 6) *Promoting access to developments by all modes of transport (e. g. walking, cycling and public transport), not just by car* (Mempromosikan akses ke pembangunan oleh semua moda transportasi (misalnya berjalan kaki, bersepeda dan angkutan umum), tidak hanya dengan mobil);
- 7) *Encouraging energy efficiency in the layout and design of development* (Mendorong efisiensi energi dalam tata letak dan desain pembangunan)

Rencana tata ruang sebagai suatu produk hukum, selain sebagai pedoman dan pemberi arah, juga memberikan dasar hukum dan jaminan kepastian hukum bagi pelaksanaan pembangunan nasional maupun pembangunan wilayah provinsi dan kabupaten/kota. Dengan hukum, maka semua aparat pelaksana hukum dapat melaksanakan wewenang dan kewajibannya dengan baik sehingga apapun komentar, ancaman, dan hambatan dalam pelaksanaan rencana tata ruang dan pembangunan harus dihadapi dengan baik, arif dan bersahabat (Arba, 2017: 78).

Saat ini, kondisi kebanyakan daerah di Indonesia tumbuh secara alamiah tanpa berlandaskan tata ruang yang baik, sehingga pelaksana menghadapi tugas yang sangat berat. Pertumbuhan penduduk yang melesat secara fenomenal menuntut pewadahan aneka aktivitas dan dalam suatu tata ruang utamanya di daerah perkotaan. Kenyataan menunjukkan bahwa pelaksana atau perencana pembangunan di Indonesia masih belum berhasil secara optimal menjawab tantangan dan berbagai konflik yang terjadi di lapangan. Sebab masalah spasial (ruang) selain berdimensi politik (bagi pemerintah) juga berdimensi sosial ekonomi dan sosial budaya (bagi masyarakat) sehingga tata ruang yang disusun lebih merupakan gambaran ideal saja yang dalam kenyataannya sangat sulit untuk diwujudkan (Subekti, Karjoko, dan Astuti, 2013: 45).

B. Fungsi Tata Ruang

Tata ruang berfungsi sebagai alokasi ruang untuk berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat dan kegiatan pelestarian lingkungan dalam wilayah kota, mengatur keseimbangan dan keserasian peruntukan ruang, sebagai dasar penyusunan indikasi program utama jangka menengah lima tahunan untuk 20 tahun, dan sebagai dasar pemberian izin pemanfaatan ruang dalam wilayah kota (Ali, 2016: 104).

Mengenai fungsi tata ruang, Hermanislamet mengemukakan bahwa rencana (pola) tata ruang sebagai sarana untuk meningkatkan daya manfaat lahan, dapat merupakan: (a) *Penerjemahan* (pengejawantahan-perwujudan) keinginan atau kebutuhan masyarakat umum ke dalam pola lingkungan hidupnya; dan (b) berfungsi sebagai pengungkapan atau penjabaran kebijakan (pemerintah daerah) tentang pengembangan dan PLH (Wahid, 2014: 43).

Berbicara mengenai asas penataan ruang, Herman Hermit berpendapat bahwa sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan (Hermit, 2008: 68)

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan. Selanjutnya dalam Pasal 5 Undang-Undang tersebut ditegaskan sebagai berikut:

1. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
2. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budi daya.
3. Penataan ruang berdasarkan wilayah administrasi terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
4. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan, dan penataan ruang kawasan perdesaan.
5. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang

kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

C. Hirarki Rencana Tata Ruang

Secara substansial, hukum tata ruang merupakan bagian dari hukum lingkungan dalam arti luas, setidaknya ia dapat dipandang sebagai aspek khusus dalam hukum lingkungan yang mengatur tentang peruntukan dan pemanfaatan SDA dalam lingkungan hidup secara spasial. Seperti dikemukakan oleh Harjasoemantri, bahwa hukum lingkungan (HTL) yang mengatur penataan lingkungan guna mencapai keserasian hubungan manusia dalam lingkungan hidup, baik lingkungan hidup fisik maupun lingkungan sosial budaya, bidang garapannya meliputi tata ruang, tata guna tanah, tata cara peran serta masyarakat, tata cara peningkatan upaya pelestarian kemampuan lingkungan, dan ganti kerugian. Dikatakan pula bahwa hal-hal yang khusus atau lebih terperinci ditangani oleh aspek-aspek lainnya dari hukum lingkungan seperti hukum kesehatan lingkungan, hukum perlindungan lingkungan, dan hukum sengketa lingkungan. Drupsteen membagi hukum lingkungan dalam beberapa aspek, di antaranya hukum lingkungan pemerintahan (*bestuurerechtelijk milieurecht*) yang mencakup bidang hukum tata ruang (*ruimtelijke ordeningsrecht*), hukum kesehatan lingkungan (*milieubescher mingsrecht*) dan hukum perlindungan lingkungan (*milieubescher mingsrech*) (Hardjasoemantri dan Koesnadi, 2009: 42).

Hukum lingkungan sendiri pada hakikatnya adalah sarana penunjang (*supporting measures*) bagi pengelolaan lingkungan hidup (PLH) atau "PPLH" di samping sarana penunjang lainnya berupa institusi dan keuangan. Dalam kaitan ini, Danusapto berpendapat bahwa hukum lingkungan sebagai sarana penunjang itu merupakan hukum yang baik yang bukan hanya bergerak sebagai sarana belaka. Agar kebaikan dapat terlaksana secara nyata, sarana yang baik perlu "diterapkan dan digunakan setepat-tepatnya". Salah satu sarana yang dipandang penting guna mendukung upaya tersebut adalah tata ruang (RTRW) berikut tata ruang yang mengaturnya (Wahid, 2014: 47).

Ironis jika memahami bahwa sejatinya Indonesia adalah negara yang berwawasan lingkungan. Indonesia menganut konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), yang berakar dari pembangunan yang berwawasan lingkungan, karena pada

dasarnya, setiap pembangunan yang dilakukan perlu memperhatikan dampak terhadap lingkungan, sehingga perlu dikembangkan dan diimplementasikan pola pembangunan berwawasan lingkungan. Pembangunan berkelanjutan itu sendiri bertujuan agar adanya keberlanjutan terjaganya lingkungan hidup, bukan hanya dapat dinikmati saat ini namun hingga generasi penerus bangsa selanjutnya (Prabowo, Handayani, dan Isharyanto, 2019: 58).

Pasal 1 butir 2 UUPLH menyebutkan: “pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemilihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup”. Rumusan ini mengandung pokok pikiran, antara lain bahwa pengelolaan lingkungan hidup (PLH) bertujuan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup, yang untuk itu diperlukan adanya penataan, yang bila dikaitkan dengan pengertian lingkungan hidup, mengandung makna sebagai penataan ruang. Artinya, lingkungan hidup yang merupakan satu kesatuan ruang ini ditata sesuai dengan potensi dan kemungkinannya terwujud dalam RTRW (nasional, provinsi/kabupaten kota) yang menentukan peruntukannya masing-masing.

Pada hakikatnya, peranan tata ruang dimaksudkan untuk mencapai pemanfaatan sumber daya optimal dengan sedapat mungkin menghindari konflik pemanfaatan sumber daya, mencegah timbulnya kerusakan lingkungan hidup serta meningkatkan keselarasan. Dalam lingkup tata ruang itulah maka pemanfaatan dan alokasi lahan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan konsep ruang dalam pembangunan (Imran, 2013: 457).

Terkait dengan kualitas tata ruang, di Negeri Belanda diberlakukan ketentuan sebagai berikut:

“In the Netherlands, spatial quality is translated into five broad objectives: a. “Concentration of urbanization” or distribution pattern of urban functions; b. “Spatial cohesion”, which consists of relations between urban (including economic) activities and economically most promising areas, including development structure; c. “Spatial differentiation” or manifestation of city and country; d. “Spatial hierarchy” or pattern of major facilities and economic activities; e. “Spatial justice” or distribution of economic activities.” (Hajer dan Zonnerveld, 2000: 342).

(Di Belanda, kualitas tata ruang diterjemahkan ke dalam lima tujuan besar: a. “Konsentrasi urbanisasi” atau pola distribusi fungsi perkotaan; b. “Koherensi tata ruang”, yang terdiri dari hubungan antara kegiatan perkotaan (termasuk ekonomi) dan wilayah yang paling menjanjikan secara ekonomi, termasuk struktur pembangunan; c. “Diferensiasi tata ruang” atau manifestasi kota dan negara; d. “Hierarki tata ruang” atau pola fasilitas utama dan kegiatan ekonomi; e. “Keadilan tata ruang” atau distribusi kegiatan ekonomi.)

Berbicara tentang asas penataan ruang, berikut ini penjelasan dari asas penataan ruang berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang:

1. Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan.
2. Keselarasan atau keserasian adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
3. Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.
5. Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
6. Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
7. Perlindungan kepentingan hukum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

8. Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan-perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
9. Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya (Amiany, 2017).

Mengingat pentingnya penataan ruang sebagai sarana yang menentukan pemanfaatan sumber-sumber daya alam dalam PLH, penjelasan Pasal 9 UUPLH menegaskan, bahwa “dalam rangka... penataan ruang wajib diperhatikan secara rasional dan proporsional potensi, aspirasi, dan kebutuhan serta nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat. Misalnya, perhatian terhadap masyarakat adat yang hidup dan kehidupannya bertumpu pada sumber daya alam yang ada di sekitarnya. Meskipun sejarah ini sudah menjadi sejarah hukum, kiranya sangat bermanfaat untuk dijadikan salah satu pertimbangan dalam mengambil kebijaksanaan dalam penataan ruang dan PLH pada umumnya, terutama mengenai potensi, aspirasi, dan “kebutuhan” serta masyarakat yang hidup dan kehidupannya tergantung dari sumber daya alam yang menjadi objek penataan ruang tersebut. Banyaknya masalah yang timbul dalam masyarakat karena kepentingan mereka kurang atau bahkan tidak diperhatikan sehingga secara langsung atau tidak langsung mereka menjadi korban penataan ruang (penggusuran dan kehilangan sumber penghidupan) yang pada dasarnya seharusnya ikut menikmati nilai tambah yang timbul akibat adanya penataan ruang tersebut (Wahid, 2014: 52).

Guna menjamin arah dan tercapainya tujuan penataan ruang tersebut, Pasal 2 UUPR mengamanatkan agar penyelenggaraan penataan ruang dalam NKRI menganut asas keterpaduan; keserasian; keselarasan, dan keseimbangan; keberdayagunaan dan keberhasilan; keberlanjutan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas. Sejalan dengan asas tersebut, penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan dan nilai strategis kawasan (Pasal 4

jo. Pasal 5 UUPR). Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan, mempertegas peruntukan atas kawasan lindung dan kawasan budi daya. Sementara yang berdasarkan sistem, menghasilkan sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.

Dalam pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, kabupaten/ kota (Pasal 35, Pasal 58, dan Pasal 63 UUPR) dilaksanakan sesuai dengan: (a) standar pelayanan minimal bidang penataan ruang; (b) standar kualitas lingkungan hidup; dan (c) daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Standar pelayanan minimal tersebut (Pasal 58 UUPR) mencakup standar pelayanan minimal bidang penataan ruang provinsi dan kabupaten / kota, yang selanjutnya diatur oleh menteri. Standar pelayanan minimal ini ditetapkan sebagai alat pemerintah dan pemerintah daerah untuk menjamin masyarakat memperoleh “jenis dan mutu” pelayanan dasar secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib, termasuk dalam penataan ruang. Jenis pelayanan dalam perencanaan TRW tingkat provinsi, kabupaten/kota melibatkan masyarakat dalam perencanaan tersebut. Adapun mutu pelayanan dinyatakan dalam frekuensi pelibatan masyarakat (Penjelasan Pasal 58 UUPR).

Penyebab terjadinya berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia karena berbagai hal, antara lain: dominasi kebijakan sektoral yang didasari oleh kepentingan tertentu di tiap sektoral, perencanaan tata ruang tanpa Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), ketidaksesuaian antara rencana tata ruang kota/kabupaten, provinsi, dan nasional, rendahnya partisipasi masyarakat dalam penataan ruang, hingga perencanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan penataan ruang atau bahkan tanpa disertai rencana tata ruang yang komprehensif. Di sisi lain, lemahnya aspek penegakan hukum menjadi salah satu penyebab terjadinya pelanggaran penataan ruang. Kenyataan ini menggambarkan keberadaan Undang-Undang Penataan Ruang belum mampu dijadikan ruh perbaikan penataan ruang di Indonesia (Jazuli, 2017: 274).

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mencatat berdasarkan hasil audit penertiban pelanggaran pemanfaatan ruang yang dilakukan sejak tahun 2015 hingga tahun 2018, terdapat 6.621 lokasi di Indonesia yang terindikasi melanggar dan sebaran paling banyak terdapat di wilayah Pulau Jawa sebanyak 5.286 lokasi. Hal itu disebabkan pelaksanaan pembangunan dalam pemanfaatan ruangnya tidak mengacu pada Rencana Tata

Ruang (RTR) yang ditetapkan. Banyaknya alih fungsi lahan sawah menjadi perumahan dan industri, Kawasan lindung dikonversi menjadi lahan budi daya ekonomi, penerbitan izin lokasi bahkan izin mendirikan bangunan (IMB) 'menabrak' ketentuan dalam RTR. Akibatnya terjadi bencana yang terus bertambah, yang disebabkan ketidakpatuhan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Untuk itu, dibutuhkan upaya penertiban pemanfaatan ruang, berupa penegakan hukum. Sofyan A. Djalil, Menteri ATR/Kepala BPN di Gedung Kementerian ATR/BPN mengatakan bahwa dari semua lokasi di seluruh Indonesia itu sifatnya indikasi pelanggaran yang belum tentu pelanggaran. Informasi tata ruang yang diaudit mengenai lokasi di mana ada pelanggaran akan diumumkan kepada masyarakat supaya bisa mengawasi, sehingga ke depannya pemanfaatan ruang menjadi lebih tertib, aman dan nyaman.

Persoalan utama dilanggarnya tata ruang di Indonesia adalah karena penegakan hukumnya yang lemah. Undang-Undang Penataan Ruang mengatur tiga sanksi yaitu sanksi administrasi (diatur dalam Pasal 62 sampai dengan 64), sanksi perdata (Pasal 66, 67 dan 75) dan sanksi pidana (Pasal 69 sampai dengan 74). Sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 69 sampai dengan 71 ditujukan kepada perilaku yang melanggar kewajiban yang diatur dalam Pasal 61 yaitu: (a) Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan; (b) Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang; (c) Mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam izin pemanfaatan ruang dan (d) Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan milik umum. Namun demikian, Pasal 62 dan 63 memberikan sanksi administratif terhadap perilaku serupa, sehingga dalam penerapannya akan menimbulkan kerancuan terkait sanksi yang akan diberikan (Junef, 2017: 375).

Peran serta masyarakat ini sangat diperlukan untuk memperbaiki mutu perencanaan, membantu terwujudnya pemanfaatan ruang sesuai dengan RTR yang telah ditetapkan, dan menaati keputusan-keputusan dalam rangka penertiban pemanfaatan ruang. Peran serta masyarakat ini juga merupakan perwujudan hak dan kewajiban masyarakat dalam PR (PU.PP69 / 1996).

Bentuk peran serta masyarakat dalam penataan ruang diatur dalam PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Pada Pasal 5 disebutkan bahwa peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap:

- a. perencanaan tata ruang;
- b. pemanfaatan ruang; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang.

Sedangkan Pasal 6 PP Nomor 68 Tahun 2010 menyebutkan bahwa bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa:

- a. masukan mengenai:
 1. persiapan penyusunan rencana tata ruang;
 2. penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan;
 3. pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan;
 4. perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau
 5. penetapan rencana tata ruang.
- b. kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang (Wahid, 2014: 69).

Sebelum berbicara tentang hirarki tata ruang di Indonesia, sebagai bahan perbandingan, *European Commission* (1997) merumuskan:

“Spatial planning is conducted through a very systematic and formal hierarchy of plans from national to local level, which coordinate public sector activity across different sectors but focus more specifically on spatial coordination than economic development. This tradition (system) is sophisticated planning institutions and mechanisms and political commitment to planning process.”

(Penataan ruang dilakukan melalui hirarki rencana yang sangat sistematis dan formal dari tingkat nasional hingga lokal, yang mengoordinasikan kegiatan sektor publik di berbagai sektor tetapi lebih fokus pada koordinasi tata ruang daripada pembangunan ekonomi. Tradisi (sistem) ini merupakan institusi dan mekanisme perencanaan yang canggih dan komitmen politik terhadap proses perencanaan).

Dalam praktek penyusunan ruang di Indonesia, dokumen tata ruang bersifat hirarkis. Mulai dari dokumen yang bersifat makro yang berlaku pada level nasional hingga dokumen detail yang hanya berlaku pada kawasan tertentu saja. Dokumen tata ruang tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN);
Merupakan dokumen rencana ruang yang mengatur peruntukan fungsi pada seluruh wilayah negara Indonesia. Dokumen ini berlaku secara nasional dan menjadi acuan dalam penyusunan rencana tata ruang pada level provinsi dan kabupaten/ kota.
- b. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP)
Merupakan penjabaran RTRWN pada masing-masing provinsi. Dokumen ini berlaku pada masing-masing provinsi yang diaturnya, sebagai contoh RTRW Provinsi Aceh hanya berlaku pada wilayah hukum Provinsi Aceh. Selanjutnya dokumen ini dijabarkan dalam bentuk dokumen RTRW Kabupaten/Kota dan dokumen detail lainnya.
- c. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK)
Merupakan penjabaran dari dokumen RTRWN dan RTRWP pada level kabupaten/kota. Dokumen ini berlaku pada masing-masing wilayah administratif kabupaten/ kota. RTRWK selanjutnya diterjemahkan dalam bentuk dokumen detail ruang untuk kawasan-kawasan tertentu. Dalam pelaksanaan pembangunan, dokumen RTRWK merupakan acuan bagi pemerintah kabupaten/ kota dalam menerbitkan Izin Prinsip dan Izin Lokasi bagi bagi investor atau masyarakat pengguna ruang.
- d. Rencana Detail Ruang dalam bentuk Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) serta Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL)
Merupakan penjabaran detail dari dokumen RTRWK dan berfungsi sebagai acuan bagi pemerintah kabupaten/kota dalam menerbitkan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) (Sitorus, 2019: 55-56).

BAB III

Hak Menguasai Negara

A. Hak Menguasai Negara (HMN) Menurut UUD 1945

Sejarah terbentuknya Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berawal pada saat R. Soepomo melontarkan gagasannya di depan sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945 yakni di bagian akhir pidatonya tentang negara integralistik yang menyatakan bahwa negara memiliki spirit integralistik yang berdasarkan pada persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem sosialisme negara atau *staats socialisme* (Limbong, 2015: 102). Kata menguasai atau penguasaan oleh negara terletak di dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 dan tidak dapat ditafsirkan secara khusus di dalam penjelasannya. Oleh karena itu, kata penguasaan tersebut jika kita tafsirkan secara etimologis adalah: “proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan.” (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990: 533).

Pengertian “penguasaan” secara definisi dapat bermakna fisik dan yuridis, serta memiliki aspek privat dan publik. Secara yuridis penguasaan bermakna dilindungi oleh hukum dengan dilandasi hak dan diberikan kewenangan untuk menguasai secara fisik apa yang ingin dikuasainya dan haknya tidak diserahkan kepada orang lain. Secara fisik yaitu seseorang dapat melaksanakan penguasaannya

terhadap suatu hal namun tidak secara penuh karena ada penguasaan yuridis yang membatasi penguasaannya (Santoso, 2012: 75).

Penguasaan adalah semacam pemilikan oleh negara yang artinya negara melalui pemerintah sebagai satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk menguasai atau mengusahakan sesuatu yang sesuai dengan kepentingan. Hak adalah kepentingan yang dilindungi oleh hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dapat dipenuhi, dengan demikian apa yang dinamakan dengan hak itu sah apabila dilindungi oleh sistem hukum (Shidarta, 2006: 26). Pengertian hak menurut Satjipto Rahardjo adalah bahwa hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasikan kekuasaan ini dilakukan secara terstruktur, dalam arti, ditentukan kekuasaan dan kedalamannya, kekuasaan yang demikian itulah yang disebut hak (Rahardjo, 2000: 53).

Pasal 2 ayat (1) UUPA berbunyi:

“Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”

Perkataan “dikuasai” dalam pasal ini menurut penjelasan UUPA bukan berarti dimiliki, akan tetapi pengertian ini mengandung unsur memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Jadi dengan kekuasaan yang diuraikan di atas dapat diketahui bahwa negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut keperluannya (Mudjiono, 1992: 5).

Apabila pengertian penguasaan dikaitkan dengan pengertian hak, maka Hak Penguasaan tertuju kepada negara sebagai subjek hukum (memiliki hak dan kewajiban). Dari hubungan yang demikian, hak penguasaan negara dapat dipahami bahwa di dalamnya terdapat sejumlah kewajiban dan tanggung jawab yang bersifat publik (Saleng, 2004: 22). Hal ini dapat diartikan bahwa selain negara memiliki hak penguasaan, maka secara otomatis negara juga memiliki kewajiban oleh karena hak penguasaan yang didapat tersebut.

Jika pengertian penguasaan dihubungkan dengan pengertian hak, maka dapat kita katakan bahwa hak menguasai negara adalah pengalokasian kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada negara untuk bertindak dalam rangka menjalankan kepentingannya. Pengertian dari hak menguasai negara yang lain adalah hak yang hanya dimiliki oleh negara, sehingga urusan agraria dipahami sebagai urusan pemerintah pusat, walaupun pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada pemerintah daerah swatantra atau masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional (Sodiki dan Maladi, 2009: 141).

Hak menguasai negara menurut UUD 1945 harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik kekuasaan yang mengemban tugas menciptakan kesejahteraan rakyat. Kedudukan negara sebagai badan penguasa pemilik kekuasaan itu adalah pengejawantahan dari paham pola hubungan antara perseorangan dengan masyarakat dalam konsepsi hukum adat yang kristalisasi nilai-nilainya terumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, sehingga hak menguasai negara mengandung di dalamnya untuk melaksanakan hak dan kewajibannya yang melahirkan kekuasaan, wewenang bahkan daya paksa. Dengan demikian pengertian hak menguasai negara adalah kewenangan yang dimiliki oleh negara yang berisi wewenang, mengatur, merencanakan, mengelola/mengurus serta mengawasi pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah baik dalam hubungan antara perseorangan, masyarakat dan negara dengan tanah maupun hubungan antara perseorangan, masyarakat dan negara satu dengan lainnya yang berkaitan dengan tanah. Kewenangan negara untuk mengatur, mengurus dan mengawasi hak atas tanah baik yang

ada pada perseorangan, masyarakat dan negara berhubungan erat dengan konsep keseimbangan antara hak dan kewajiban yang di dalamnya mengandung unsur bahwa setiap hak terdapat di dalamnya kewajiban, demikian pula sebaliknya. Dengan demikian tiap perseorangan, masyarakat maupun negara berdasar hak masing-masing pada hakikatnya mempunyai kewajiban untuk:

- a) memanfaatkan tanah secara nyata bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat,
- b) melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat atas tanah,
- c) mencegah segala tindakan yang menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak atas tanah. Negara dalam kedudukannya sebagai badan penguasa mempunyai kekuasaan untuk dipaksakan, melaksanakan segala ketentuan tersebut di atas.

Pemahaman atas konsep makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah penting untuk meluruskan kewenangan yang ada selama ini dalam bentuk mengatur, mengurus/mengelola dan mengawasi untuk menghindari kesimpangsiuran dan kesewenang-wenangan. Demikian pula pada era reformasi saat ini, menuntut penegasan politik hukum pertanahan dalam peraturan perundang-undangan dan sikap tindak pemerintah untuk menjamin percepatan peningkatan kemakmuran dengan mempertimbangkan aspek kedaerahan, pluralisme masyarakat hukum termasuk masyarakat hukum adat serta jaminan atas perlindungan hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah. Dalam menghadapi era pasar bebas abad 21, menuntut kesiapan hukum dalam setiap bidang pembangunan (Soemantri, 1996: 8).

Dari penelitian yang dilakukan oleh Tim Pusat Pengembangan Hukum Agraria Fakultas Hukum Unibraw Tahun 2003-2005 ditemukan:

Pertama, pembatasan wewenang negara yang bersumber pada HMN yang diatur dalam UUPA, yaitu:

- a) Wewenang negara yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) dibatasi oleh, isi dari hak atas tanah. Artinya, wewenang negara itu dibatasi oleh, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah untuk menggunakan haknya;

- b) Wewenang negara yang diatur dalam Pasal 4 Ayat (I) dan Pasal 8 dibatasi oleh, pemberian hak atas tanah atau hak-hak lainnya dan pengambilan SDA tidak boleh melanggar hak perorangan atas tanah dan hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya.

Kedua, implementasi wewenang negara yang bersumber pada HMN terhadap hak ulayat. Dalam pemberian hak atas tanah atau hak-hak lainnya dan pengambilan SDA, terjadi pelanggaran terhadap hak ulayat seperti pada kasus Pertambangan Freeport di Papua dan Pertambangan Emas Kelian di Kalimantan. Agar wewenang negara itu tidak melanggar hak Ulayat, maka dalam pemberian hak atas tanah atau hak-hak lainnya dan pengambilan SDA, tidak boleh menghilangkan hak-hak masyarakat hukum adat yang berdasar pada hak ulayatnya.

Ketiga, implementasi wewenang negara yang bersumber pada HMN terhadap hak perorangan atas tanah. Dalam hal pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum, telah terjadi pelanggaran terhadap hak perorangan atas tanah seperti pada kasus Cimacan dan kasus Waduk Jatigede. Agar pelanggaran seperti tersebut di atas tidak terjadi lagi, maka pengadaan tanah untuk pembangunan hanya dapat dilakukan apabila ada persetujuan dari pemegang hak atas tanah tanpa disertai dengan intimidasi dalam bentuk apapun.

Keempat, ditemukan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur eksistensi hak ulayat bersifat mendua, artinya di satu sisi eksistensi hak ulayat diakui dan dilindungi, namun pada sisi lain juga diingkari. Dalam tataran konsep secara *de jure* hak ulayat diakui dan dilindungi oleh UUD 1945, Tap MPR dan UUPA, namun pada tataran implementasi secara *de facto* hak ulayat diingkari oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002.

Hak menguasai tanah oleh negara bersumber dari kekuasaan yang melekat pada negara, sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selanjutnya dalam penjelasannya dinyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pernyataan

tersebut menjelaskan dua hal, yaitu bahwa secara konstitusional Negara memiliki legitimasi yang kuat untuk menguasai tanah sebagai bagian dari bumi, namun penguasaan tersebut harus dalam kerangka untuk kemakmuran rakyat.

Hak bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3), yang substansinya menjelaskan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) Pasal 1 adalah hubungan yang bersifat abadi (Lisasih, 2021).

Dengan demikian dapat diketahui bahwa makna dari hak menguasai negara adalah tuntutan negara terhadap perseorangan, masyarakat dan negara sendiri untuk melaksanakan hak sesuai dengan kewajiban yang dibebankan kepadanya dalam bentuk memanfaatkan tanah, melindungi dan menjamin hak-hak pihak lain serta mencegah tindakan yang menyebabkan pihak lain kehilangan kesempatan atau hak atas tanah.

Fungsi sosial sebagai salah satu landasan hukum hak menguasai negara atas tanah, semakin memperkuat posisi negara ke arah pencarian tanah-tanah untuk kepentingan pembangunan, termasuk untuk industri. Konsekuensinya, marginalisasi pemilik tanah berlangsung terus. Uang, politik, dan kekuasaan serta alasan “demi kepentingan umum” menyebabkan kian mudahnya pemilik tanah terusik dari tanah mereka sendiri. Oleh karena itu, menjadi penting apabila fungsi sosial (substansi ataupun rumusannya) perlu dikaji dalam rangka sumbangsih pemikiran teoritis maupun praktik hukum yang akan datang menuju perlindungan hak milik atas tanah yang lebih berkeadilan (Yusriyadi, 2010: 7).

Dasar struktur hubungan penguasaan atas tanah antara perseorangan, masyarakat dan negara tersebut di atas diyakini merupakan dasar yang akan mengatarkan bangsa Indonesia kepada kejayaan di masa depan. Oleh karena itu negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa serta kedudukannya sebagai badan penguasa dalam menjalankan fungsi mengatur, mengurus dan mengawasi di

dalamnya mengandung substansi yakni tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tanpa kekuasaan negara yang demikian maka mustahil kesejahteraan rakyat berkaitan dengan tanah akan tercapai. Namun demikian, kekuasaan negara juga harus dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam pokok pikiran Pembukaan UUD 1945, konstitusi maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga sikap tindak negara melalui pemerintahannya tidak saja mempunyai legitimasi yang sah namun juga sesuai dengan tahap-tahap perkembangan kesejahteraan yang diharapkan (Erwiningsih, 2009: 127-128).

B. Hak Menguasai Negara (HMN) Menurut Mahkamah Konstitusi (MK)

Mahkamah Konstitusi banyak dipakai terutama di negara-negara yang sedang mengalami perubahan dari sistem pemerintahan. Negara yang otoritarian menjadi negara yang sistem pemerintahannya demokratis. Dan ditetapkan sebagai elemen penting dalam sistem pemerintahan negara konstitusional modern. Dengan demikian kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam struktur kenegaraan berimplikasi terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, yang tidak tergantung atau berada di bawah mahkamah agung. Dualisme peradilan tertinggi ini membentangkan pengertian yang luas, serta terindikasinya pengaruh politik secara preventif yang dilakukan oleh penguasa, praktik-praktik sistem yang inkonstitusional semakin mengarahkan hukum di negara ini tergantung pada legitimasi politik. Indonesia yang kini telah berevolusi menjadi negara modern dengan melahirkan salah satu lembaga peradilan tertinggi yakni Mahkamah Konstitusi melalui amandemen UUD 1945, disebut juga sebagai era Reformasi Konstitusional, yang tidak hanya perlu diapresiasi sebagai langkah revolusioner di bidang hukum ketatanegaraan di Indonesia, akan tetapi juga perlu dikaji eksistensinya dari berbagai perspektif. Mulai dari perspektif historis, sosiologis, yuridis, praktik ketatanegaraan, materi, dan aspek politik hukum (Indrastuti dan Polamolo, 2019: 8).

Pengujian terhadap norma undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang, baik dari segi formil ataupun materiil. Karena itu, pada tingkat pertama, pengujian konstitusionalitas haruslah dibedakan dari pengujian legalitas. MK

melakukan pengujian konstiusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung (MA) melakukan pengujian legalitas, bukan pengujian konstiusionalitas (Asshiddiqie, 2006: 5).

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, MK memiliki 4 wewenang sebagai berikut:

1. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. memutus pembubaran partai politik; dan
4. memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum (Sasmitha, Budiawan, dan Sukayadi, 2014: 6).

Berkaitan dengan wewenang MK untuk melakukan uji materi undang-undang terhadap UUD 1945 (*judicial review*), beberapa pemikiran hukum tata negara menyamakan antara hak uji (*toetsingrecht*) dengan *judicial review*, sehingga mengaburkan wewenang pengujian yang dimiliki oleh lembaga peradilan dan lembaga legislatif atau eksekutif. Sebenarnya terdapat perbedaan antara *toetsingrecht* dengan *judicial review*. Hubungan keduanya dapat digambarkan sebagai hubungan antara genus dan spesies, di mana *toetsingrecht* sebagai konsep umum dan *judicial review* sebagai konsep khusus. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa terdapat hak uji lain di samping *judicial review*. Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa terdapat perbedaan antara '*judicial review*' dengan '*constitutional review*', hal tersebut juga berbeda dengan pengertian '*judicial preview*' seperti dalam sistem Perancis. Apabila terkait dengan hak atau kewenangan untuk menguji, maka dapat menggunakan istilah hak untuk menguji atau hak uji (*toetsingsrecht*). Hak uji (*toetsingsrecht*) diberikan kepada hakim disebut '*judicial review*' atau review oleh lembaga peradilan. Ketika kewenangan menguji diberikan kepada lembaga legislatif, maka disebut '*legislative review*'. Sedangkan '*executive review*' yang melakukan pengujian adalah pemerintah. Kemudian jika pengujian tersebut dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara "*a posteriori*", maka pengujian itu dapat disebut sebagai "*judicial review*". Akan tetapi, apabila pengujian bersifat "*a priori*", yaitu

terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya disebut '*judicial preview*'. Adapun "*constitutional review*" atau pengujian konstitusional adalah pengujian yang dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat pengukur. Dan hal itu disebut dengan pengujian mengenai konstitusionalitas dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutionality of law*) (Asshiddiqie, 2006: 6-7).

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Dengan adanya anak kalimat "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka sebesar-besar kemakmuran rakyatlah yang menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan pengurusan, pengaturan atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di samping itu, penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi, misalnya hak akses untuk melintas, hak atas lingkungan yang sehat dan lain-lain (vide Putusan Mahkamah Nomor 3/PUUVIII/ 2010 tertanggal 16 Juni 2011).

Dalam prinsip "negara menguasai", maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, kedudukan masyarakat tidak dapat disubordinasikan berada di bawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah. Kewenangan mengatur oleh negara pun dibatasi, baik oleh UUD maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai, dan pengawasan terhadap peran negara oleh masyarakat dilakukan melalui kemungkinan untuk berperan serta dalam proses pembuatan keputusan, keterbukaan/transparansi dalam proses pembuatan kebijakan, serta pemberian hak untuk memperoleh informasi dalam permasalahan tanah. Di luar hal-hal yang telah diatur, campur tangan negara diperlukan undang-undang ketika terdapat gejala ketiadakadilan dalam mekanisme pasar. Kemitraan antara pemerintah dengan pihak swasta dalam arti luas

juga dimaksudkan untuk membatasi peran pemerintah (Maria dan Sumardjono, 2005: 47).

Hak menguasai negara tidak dapat terpisahkan dari tujuannya yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sehingga, negara apabila tidak dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka negara tidak memiliki hak menguasai (Nurlinda, 2009: 62). Hal ini berarti bahwa hak menguasai negara tersebut semata-mata bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, bukan untuk aparaturnya.

Pada akhirnya pengertian fungsi sosial atas tanah yang pada awalnya diperuntukkan sebagai prinsip dasar dalam melakukan redistribusi tanah, pada masa orde baru fungsi sosial justru digunakan sebagai pembenaran bagi negara untuk mengambil tanah rakyat. Kesesatan dalam menerjemahkan semangat HMN dan fungsi sosial atas tanah tersebut mulai berusaha diseimbangkan oleh MK dengan mendudukkan HMN, tanah perseorangan dan tanah komunal dalam posisi yang lebih seimbang. HMN oleh MK tidak lagi dipandang sebagai hak superior yang merupakan sumber dari segala hak atas tanah yang ada di Indonesia. Pertimbangan MK tersebut muncul di saat nuansa politik kebangsaan Indonesia tidak lagi sentralistik, melainkan telah terdesentralisasi dan juga kental dengan semangat pluralisme (Sasmitha, Budiawan, dan Sukayadi, 2014: 36).

Aspek sejarah dalam lampiran UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amendemen) Pasal 33 dicantumkan untuk menegaskan bahwa kemakmuran masyarakat adalah utama, perekonomian disusun berdasar asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai Negara, hanya cabang produksi yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak yang boleh ada di tangan individu/swasta, sedangkan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah termasuk cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak itu. Muhammad Hatta sebagai 'arsitek' Pasal 33 menyatakan bahwa kemunculan Pasal 33 dilatarbelakangi oleh semangat kolektivitas yang didasarkan pada semangat tolong-menolong (Hatta, 1954: 265).

Selanjutnya dijelaskan Mohammad Hatta bahwa tanah adalah faktor produksi yang utama, oleh karenanya tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan perorangan, melainkan harus dikuasai oleh Pemerintah. Karena penguasaan perorangan adalah pembawaan

dasar individualisme, yang bertentangan dengan dasar perekonomian yang adil (Hatta, 1954: 269). Demikian pula pandangan Soepomo sebagai salah seorang *founding fathers* yang juga ikut dalam merumuskan UUD NRI Tahun 1945, menyatakan bahwa:

“...the private sectors may be involved only in non-strategic sectors-that do not effects the lives of most people...if the state does not control the strategic sectors, they will fall under the control of private-individuals and the people will be oppressed by them.” (Latipullayat, 2007: 12).

Pendapat MK terkait Pasal 33 ini dapat dilihat pada Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013 mengenai Uji Materil UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, pada halaman 134. Berikut kutipan pendapat MK tersebut yang substansinya menyatakan bahwa pandangan sebagaimana diuraikan di atas secara konstitusional dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Ayat tersebut termasuk salah satu dari 3 (tiga) ayat dari Pasal 33 UUD 1945 yang tidak diubah dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 tahun 1999 dan tahun 2002. Menurut Mahkamah, ketiga ayat dimaksud merupakan bentuk konstitusionalitas dianutnya demokrasi ekonomi, selain demokrasi politik, yang terkait dengan penyelenggaraan Negara sebagaimana dimaksud sila keempat dan sila kelima Pancasila. Terkait dengan sila kelima dasar Negara, implementasinya ke dalam ketentuan konstitusi yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tidak saja menunjuk sebagai dasar negara, melainkan juga sebagai tujuan Negara. Dengan perkataan lain, sila kelima “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” sebagai dasar Negara diimplementasikan dalam UUD NRI Tahun 1945 mengenai penyelenggaraan Negara di bidang ekonomi adalah dalam bentuk demokrasi ekonomi dengan tujuan mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Itulah makna inti keadilan sosial, yang juga diartikan sebagai masyarakat yang adil dan makmur. Dalam perspektif tersebut maka demokrasi ekonomi adalah demokrasi yang dikonseptualisasikan berdasarkan fakta mengenai pandangan bangsa Indonesia yang bersifat kolektif, tidak individualistik dan tidak liberal, sehingga perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama atas dasar kekeluargaan (*vide* Pasal 33

ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Dengan demikian maka penyelenggaraan Negara bidang ekonomi sebagai upaya pencapaian keadilan sosial sebagai tujuan Negara haruslah didasarkan pada demokrasi ekonomi yang memposisikan rakyat sebagai perseorangan dalam kemasyarakatan. Terkait dengan hal tersebut maka sesungguhnya Negara dengan kekuasaan yang diberikan kepadanya adalah sarana bagi rakyat dalam mewujudkan keadilan sosial. Dari pendapat MK tersebut, maka semakin tegas makna bahwa Pasal 33 merupakan kesatuan di mana antara ayat yang satu dengan yang lainnya saling kait mengait, sehingga tidak tepat jika antara ayat satu dengan ayat lainnya dipisahkan. Berdasarkan dari pertimbangan empat aspek (isi, sejarah dan pendapat MK) tersebut, maka dapat dipahami bahwa makna Pasal 33 ini adalah: bahwa dalam menerapkan roda perekonomian nasional dan pemanfaatan SDA harus dalam rangka menjamin kepentingan masyarakat secara kolektif dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta adanya penguasaan Negara atas cabang-cabang produksi strategis (menguasai hajat hidup orang banyak). Jika tidak menjiwai ketiga kriteria tersebut, maka suatu Undang-Undang tidak tepat melegitimasi Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar hukum pembentukannya. Maka, materi pokok yang diatur dalam Undang-Undang yang menyatakan dirinya sebagai pengaturan lebih lanjut Pasal 33 harus dalam rangka melaksanakan perekonomian yang menyangkut:

- cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, yang harus dikuasai oleh negara;
- pembatasan hak-hak individual/swasta untuk kepentingan kolektif, dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Lailiyah, 4-6).

Dengan alasan tersebut, MK pun memeriksa pelaksanaan dari UU SDA, dalam hal ini Peraturan Pemerintah terkait dengan pengujian UU SDA sehingga apabila maksud tersebut ternyata bertentangan dengan penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah, hal itu menunjukkan bahwa Undang-Undang yang bersangkutan memang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Meskipun Pemerintah telah menetapkan enam Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan UU SDA *a quo*, namun menurut Mahkamah keenam Peraturan Pemerintah tersebut tidak memenuhi enam prinsip dasar pembatasan

pengelolaan sumber daya air. Oleh karena permohonan para Pemohon berkaitan dengan jantung UU SDA maka permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

Dalam pokok permohonannya, para pemohon menjelaskan ada penyelewengan terhadap pertimbangan MK dalam putusan perkara 58-59-60-63/PUU-II/2004 dan perkara 8/PUU-III/2005, perihal pengujian UU Nomor 7/2004 tentang Sumber Daya Air. Penyelewengan norma tersebut berdampak dalam pelaksanaannya yang cenderung membuka peluang privatisasi dan komersialisasi yang merugikan masyarakat. Sejak terbitnya PP No. 16/2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (PP SPAM), semakin menegaskan kuatnya peran swasta dalam pengelolaan air. Padahal, UU SDA menegaskan, pengembangan SPAM merupakan tanggung jawab pemerintah pusat/ pemerintah daerah, sehingga penyelenggaranya adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Hak Guna Pakai Air menurut UU SDA hanya dinikmati oleh pengelola yang mengambil dari sumber air, bukan para konsumen yang menikmati air siap pakai yang sudah didistribusikan (Anjarsari, 2015).

C. Hak Menguasai dari Negara Menurut UUPA

Menurut Harsono (2003) hak menguasai negara dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA memberikan wewenang kepada negara untuk melakukan tiga hal yaitu:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan hak menguasai negara, ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA. Maka menurut ketentuan dalam Pasal 4 UUPA yang selanjutnya dirinci dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, kepada perseorangan atau badan hukum diberikan beberapa macam hak atas tanah. Dalam perkembangannya hak-hak atas tanah yang telah diberikan untuk

berbagai keperluan, ternyata tidak selalu diikuti dengan kegiatan fisik penggunaan tanah tersebut sesuai dengan sifat dan tujuan haknya atau rencana tata ruang dari penggunaan dan peruntukan tanah, baik karena pemegang hak belum merasa perlu menggunakan tanah tersebut atau pemegang hak belum memiliki dana yang cukup untuk melaksanakan pembangunan atau penggunaan tanah atau karena hal-hal lainnya (Maria dan Sumardjono, 2001: 50).

Sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara dan tanah Indonesia, yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) UUPA.

Pasal 2 ayat (2):

Hak menguasai dari negara memberi wewenang:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara 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 2 ayat (3): Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kerakyatan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Asas ini hendak mengatakan bahwa negara bukan sebagai pemilik BARA. Konsep negara sebagai pemilik hanya ada pada saat negara Indonesia pada masa penjajahan. Kewenangan negara dalam bidang pertanahan tersebut merupakan pelimpahan tugas bangsa, kewenangan tersebut bersifat publik semata-mata. Maka berbeda benar dengan hubungan hukum yang bersifat pemilikan antara negara dan tanah berdasarkan *domein – verklaring* dalam hukum tanah administratif pada waktu sebelum berlakunya UUPA, namun *domein verklaring* sudah dicabut.

Pada penjelasan umum disebutkan bahwa UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik.

Adalah lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh bangsa atau rakyat bertindak sebagai badan penguasa.

Kewenangan negara sebagai hak menguasai seperti disebutkan dalam Pasal 2 UUPA meliputi bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Dan juga dinyatakan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Asas ini sangat penting untuk mempertahankan dan melestarikan persatuan dan kesatuan.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Jika pernyataan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disederhanakan dengan cara mengubah kata "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya" menjadi kata "agraria", kata "dikuasai" dan kata "negara" tidak berubah, maka penyederhanaannya menjadi "agraria dikuasai negara" atau "penguasaan negara atas agraria" (Minulyo, 2008: 28).

Dalam penyederhanaan pernyataan itu, sebenarnya terjadi perluasan ruang lingkup obyek yang dikuasai negara. Kata "agraria" yang dinyatakan dalam UUPA meliputi "bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", sehingga perluasannya terletak pada kata "ruang angkasa". Walaupun terjadi perluasan ruang lingkup, namun sudah dapat diterima secara umum bahwa yang dimaksud dengan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah agraria. Hubungan hukum antara agraria dengan negara ditandai dengan kata "dikuasai". Kata "dikuasai" berasal dari kata "kuasa". Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata "kuasa" adalah wewenang atas atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus) sesuatu (Badudu dan Zain, 2001: 533). Agraria dikuasai oleh negara berarti negara mempunyai wewenang atas atau untuk menentukan agraria. Kata "dikuasai" dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menurut Penjelasan II angka 2 UUPA dinyatakan bahwa UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia maupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa. Penjelasan II angka 2 UUPA tersebut menolak menggunakan kata "dimiliki" sebagai dasar hubungan hukum antara agraria dengan negara. Penolakan penggunaan kata "dimiliki"

menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang telah meninggalkan konsepsi feodal dalam hubungan hukum antara negara dengan tanah dari abad pertengahan, seperti yang melandasi Hukum Tanah di Inggris dan bekas negara-negara jajahannya (Minulyo, 2008: 29).

Dalam konsepsi feodal, semua tanah yang berada dalam wilayah negara adalah milik raja dan pihak lain (rakyat) hanya menguasai dan menggunakan tanah milik *lord* nya sebagai *tenant*. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, konsep feodal ini secara nyata telah dilaksanakan melalui pernyataan domein (*domein verklaring*) yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, di antaranya Pasal 1 *Agrarische Besluit* (S.1870: 118), S. 1875: 119a, S. 1875: 94f, S.1877: 55, S.1888: 58; yang menyatakan tanah yang tidak dapat dibuktikan eigendom-nya adalah domein negara (Minulyo, 2008: 29).

Selain meninggalkan konsepsi feodal, hubungan hukum antara negara dengan agraria di Indonesia juga tidak didasarkan pada konsepsi komunis. Dalam konsepsi komunis, agraria dimiliki oleh seluruh rakyat atau negara. Pada tanggal 26 Oktober 1917 *The Second All Russian Congress of Soviets* menerima *Decree on Land*, yang menyatakan:

"It abolished private ownership of land for good and transferred all land to the ownership to the State" (Harsono, 1997: 13).

Dengan konsep agraria dikuasai negara, berarti negara mempunyai wewenang atas atau untuk menentukan agraria. Berdasarkan pernyataan tersebut, ada beberapa persoalan yang perlu dibahas lebih lanjut, di antaranya adalah (1) apa yang menjadi sumber kekuasaan negara atas agraria; (2) apa tujuan agraria dikuasai oleh negara; (3) apa isi kekuasaan negara atas agraria; (4) apa yang menjadi batas kekuasaan negara atas agraria; (5) apakah negara berwenang mencabut hak atas agraria dengan mengatasnamakan kepentingan umum (Minulyo, 2008: 29).

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, negara mempunyai wewenang atas atau untuk menentukan agraria. Persoalannya mengapa konstitusi kita menentukan demikian? Apakah dengan rumusan konstitusi tersebut berarti negara kita menganut paham kedaulatan negara? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan itu, pertama-tama perlu menelusuri mengenai paham kedaulatan yang dianut di Indonesia.

Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) tersebut tampak jelas bahwa paham kedaulatan yang dianut Indonesia adalah paham kedaulatan rakyat. Apa yang dimaksud kedaulatan rakyat? Kedaulatan rakyat merupakan ajaran kenegaraan dari Jean Jacques Rousseau. Dalam ajaran Rousseau, kedaulatan rakyat mengimplikasikan dua anggapan, yakni di satu pihak, penolakan terhadap segala wewenang di atas rakyat dan wewenang yang tidak bersumber dari rakyat; di lain pihak, tuntutan agar segala kekuasaan yang ada pada negara mesti identik dengan kehendak rakyat. Jadi negara tidak berwenang meletakkan kewajiban atau pembatasan-pembatasan apa pun terhadap rakyat. Rakyat berwenang penuh untuk menentukan dirinya sendiri, sehingga tidak ada pihak manapun yang mempunyai wewenang terhadap rakyat (Minulyo, 2008: 30).

Berkaitan dengan hak menguasai negara ini instansi mana yang menjalankan wewenang tersebut diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 1986:

- a. Badan legislatif: Menjalankan wewenang terhadap hal-hal yang berkaitan dengan bidang legislatif seperti MPR dengan bentuk penetapan MPR dan DPR yang diwujudkan dengan bentuk perundang-undangan.
- b. Badan eksekutif: Yang dicakup dalam pengertian menyelenggarakan dan menentukan, dilakukan oleh Presiden dan dibantu oleh menteri atau pejabat tinggi lainnya.
- c. Badan yudikatif: Penyelesaian sengketa-sengketa tanah, baik di antara rakyat sendiri maupun rakyat dan pemerintah melalui peradilan umum.

Subjek hak menguasai dari negara adalah negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hak menguasai dari negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah menjadi hak perorangan. Tanah-tanah yang belum menjadi hak perorangan oleh UUPA disebut tanah negara, yaitu tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Hak menguasai dari negara merupakan pelimpahan tugas kewenangan bangsa Indonesia yang dilakukan oleh wakil bangsa Indonesia. Hal ini nampak sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat

(3) Undang-Undang Dasar 1945. Hak menguasai dari negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain, tetapi tanah negara dapat diberikan dengan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain. Pemberian hak atas tanah kepada seseorang atau badan hukum, bukan berarti melepaskan akan hak menguasai, hanya saja kewenangan negara atas tanah-tanah yang sudah diberikan menjadi terbatas dan negara menghormati batasan tersebut.

Hak penguasaan atas tanah berisi wewenang, kewajiban, dan larangan bagi pemegang haknya. Hak penguasaan atas tanah ada yang bersifat privat, yaitu memiliki, dan ada yang bersifat publik, yaitu mengatur dan menentukan. Hak penguasaan atas tanah ada yang merupakan lembaga hukum, yaitu belum dihubungkan antara tanah dengan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya, dan ada yang merupakan hubungan hukum yang konkret, yaitu sudah dihubungkan antara tanah dengan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya (Santoso, 2012: 276).

BAB IV

Penegakan Hukum Lingkungan

A. Pengertian

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, penegakan berasal dari kata dasar “tegak” yang mengandung arti, 1) berdiri; 2) lurus arah ke atas; 3) dalam arti kiasan tetap teguh, tetap tak berubah; 4) (se) pendiri, setinggi orang berdiri. Sementara Penegakan sendiri bermakna, perbuatan (hal dan sebagainya) menegakkan (Poerwadarminta, 1976: 1031).

Menurut Soediman Kartohadiprojo, yang dimaksud dengan hukum dalam bahasa Indonesia sama artinya dengan yang disebutkan sebagai “*Law*” dalam bahasa Inggris, dalam bahasa Perancis “*droit*”, “*Recht*” (Jerman), “*recht*” (Belanda) atau “*dirito*” (Italia) (Kartohadiprojo, 1993: 17).

Dimulai dari Aristoteles, seorang filsuf Yunani yang lahir pada tahun 385 SM. Ia mengungkapkan bahwa hukum adalah sesuatu yang berbeda daripada sekedar mengatur dan mengekspresikan bentuk dari konstitusi dan hukum berfungsi untuk mengatur tingkah laku para hakim dan putusannya di pengadilan untuk menjatuhkan hukuman terhadap pelanggar (Suparman dan Saloko, 2017: 13).

Sementara itu, Carl Von Savigny menjelaskan bahwa hukum adalah sungguh-sungguh terbentuk melalui kebiasaan dan perasaan kerakyatan, yaitu melalui pengoperasian kekuasaan negara secara diam-diam. Hukum berakar pada sejarah manusia, yang akarnya dihidupkan oleh kesadaran, keyakinan, dan kebiasaan warga masyarakat (Nurhayati, 2020: 4). Menurut Immanuel Kant, Hukum adalah keseluruhan syarat-syarat yang dengan ini kehendak bebas dari orang yang satu dapat menyesuaikan diri dengan kehendak bebas dari orang yang lain, menuruti peraturan hukum tentang kemerdekaan (Kansil, 2018: 36).

Menurut Duguit, hukum adalah aturan tingkah laku para anggota masyarakat, aturan yang daya penggunaannya pada saat tertentu diindahkan oleh suatu masyarakat sebagai jaminan dari kepentingan bersama terhadap orang yang melanggar peraturan itu (Ishaq, 2018: 3). Hukum adalah norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu, tetapi tanpa mengabaikan dunia kenyataan dan oleh karenanya ia digolongkan ke dalam norma kultur (Rahardjo, 2000: 27).

Abintoro Prakoso berpendapat bahwa hukum adalah serangkaian aturan sosial hidup yang mengatur aspek lahir, berisi perintah dan larangan serta bagi yang melanggar aturan itu dikenai sanksi (Prakoso, 2018: 5).

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka menuliskan beberapa arti hukum. Salah satunya arti hukum sebagai kaidah. Dalam arti ini, hukum diartikan sebagai pedoman atau patokan sikap tindak atau perikelakuan yang pantas atau diharapkan (Soekanto dan Purbacaraka, 1989: 3).

Cicero berpendapat di mana ada masyarakat di situ ada hukum (Soejadi, 1989: 3). Artinya bahwa hukum akan selalu ada jika ada masyarakat. Karena hukum merupakan instrumen yang bertujuan mewujudkan keadilan di dalam masyarakat, maka hukum menjadi tidak berguna jika tidak ada masyarakat yang membutuhkannya.

Mewujudkan supremasi hukum melalui upaya penegakan hukum secara konsisten akan memberikan landasan kuat bagi terselenggaranya pembangunan, baik di bidang ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Namun dalam kenyataannya untuk mewujudkan supremasi hukum tersebut masih memerlukan proses dan waktu agar supremasi hukum dapat benar-benar

memberikan implikasi yang menyeluruh terhadap perbaikan pembangunan nasional.

Penegakan Hukum disebut dalam bahasa Inggris yaitu *Law Enforcement*, dan bahasa Belanda disebut *rechtshandhaving*. Dalam bahasa Indonesia, istilah penegakan hukum membawa kita pada pemikiran bahwa penegakan hukum selalu dengan *force* sehingga ada yang berpendapat bahwa penegakan hukum hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja. Sebenarnya pejabat administrasi juga menegakkan hukum (Hamzah, 2005: 48).

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada pokoknya penegakan hukum merupakan upaya yang secara bersengaja dilakukan untuk mewujudkan cita-cita hukum dalam rangka menciptakan keadilan dan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Assiddiqie, 1998: 93).

Menggarisbawahi beberapa pengertian hukum di atas, dalam hal ini kita dapat menarik benang merah bahwa pengertian hukum adalah suatu norma atau aturan. Jika dihubungkan dengan arti penegakan hukum menurut Jimly Asshiddiqie, maka dapat ditarik suatu pengertian bahwa penegakan hukum adalah upaya yang sengaja dilakukan dalam melaksanakan suatu norma atau aturan untuk mencapai cita-cita hukum dalam rangka menciptakan keadilan dan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa penegakan hukum mempunyai makna, bagaimana hukum itu harus dilaksanakan, sehingga dalam penegakan hukum tersebut harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan (Mertokusumo, 1988: 134-135). Di sini Sudikno mensyaratkan adanya unsur-unsur yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan agar hukum bisa dilaksanakan. Artinya adalah bahwa hukum tidak bisa dilaksanakan atau dengan kata lain hukum tidak bisa ditegakkan jika ketiga unsur tersebut tidak diperhatikan.

Ada suatu pendapat yang keliru, yang cukup meluas di berbagai kalangan, yaitu bahwa penegakan hukum hanyalah melalui proses di pengadilan. Perlu diperhatikan, bahwa penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Ada pula pendapat yang keliru, seolah-olah penegakan hukum adalah semata-mata tanggung jawab aparat penegak hukum. Penegakan hukum adalah

kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak (Hardjasoemantri, 2000:390).

Shant Dellyana berpendapat bahwa penegakan hukum secara konkret ialah berlakunya hukum positif di dalam praktek yang harus ditaati. Jadi, memberikan keadilan di dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* di dalam menjamin dan mempertahankan ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal (Dellyana, 1988: 33).

Sedangkan Satjipto Raharjo berpendapat bahwa penegakan hukum itu bukan merupakan suatu tindakan yang pasti, yaitu menerapkan hukum terhadap suatu kejadian, yang dapat diibaratkan menarik garis lurus antara dua titik. (Rahardjo, 2002: 190). Hal ini berarti bahwa menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum sangat tergantung terhadap suatu kejadian. Kejadian yang berbeda menyebabkan penerapan hukum yang berbeda.

Sementara itu, dalam buku berjudul “Penegakan hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis”, Satjipto Rahardjo (2009) mengatakan bahwa penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak menjadi tujuan yang sangat konkret. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut mampu diwujudkan dalam realitas nyata.

B. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penegakan Hukum

Masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin memengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah (Hamzah, 2007: 16-17):

1. Faktor hukumnya sendiri, yaitu undang-undangnya.
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan tempat hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

5. Faktor budayanya, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut sangat berkaitan dengan eratnya karena merupakan esensi dari upaya penegakan hukum. Selain itu, lima hal tersebut juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum yang terjadi di dalam masyarakat.

Soerjono Soekanto (2008) merumuskan ada faktor-faktor penegakan hukum yang dikenal dengan Teori efektivitas hukum. Menurutnya, Teori efektivitas hukum adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Masih menurut Soerjono Soekanto (1983), ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah:

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Lebih lanjut Soerjono Soekanto berpendapat bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut:

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberi kebijaksanaan.

3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya (Soekanto, 1983: 82)

C. Penegakan Hukum Lingkungan

Pada tahun 1986, hukum lingkungan dalam bidang ilmu hukum merupakan salah satu bidang ilmu hukum yang paling strategis karena hukum lingkungan mempunyai banyak segi yaitu segi hukum administrasi, segi hukum pidana, dan segi hukum perdata. Dengan demikian, tentu saja hukum lingkungan memiliki aspek yang lebih kompleks. Sehingga untuk mendalami hukum lingkungan itu sangat mustahil apabila dilakukan seorang diri, karena kaitannya yang sangat erat dengan segi hukum yang lain yang mencakup pula hukum lingkungan di dalamnya (Hayatudin dan Aprita, 2021: 120).

Hukum lingkungan dikenal dengan istilah *Environmental Law* (Inggris), *Milieurecht* (Belanda), *Umwelrecht* (Jerman), *Droit de Environment* (Perancis), *Hukum Alam Sekitar* (Melayu) (Hamzah, 2005: 7). Munadjat Danusaputro dalam bukunya menuliskan bahwa dalam bahasa Tagalog (Filipina), Istilah Hukum Lingkungan adalah *Batas nan Kapaligiran*, sedangkan dalam bahasa Thailand disebut *Sin-ved-lom kwahm*, dan *Qanun Al-Bi'ah* dalam bahasa Arab (Danusaputro, 1981: 34).

Menurut Siti Sundari Rangkuti, Hukum Lingkungan adalah hukum yang mengatur hubungan timbal balik antara manusia dengan makhluk hidup lainnya yang apabila dilanggar dapat dikenakan sanksi (Rangkuti, 2000: 2). Meskipun tidak secara eksplisit, Siti Sundari menekankan bahwa hukum lingkungan hanya mengatur hubungan manusia sebagai makhluk hidup dengan makhluk hidup yang lain. Ini berarti hubungan antara makhluk hidup (*biotik*) dengan makhluk tak hidup (*a biotik*) tidak termasuk hukum lingkungan.

Hukum Lingkungan menurut Soedjono adalah hukum yang mengatur tatanan lingkungan hidup, di mana lingkungan mencakup semua benda dan kondisi, termasuk di dalamnya manusia berada dan memengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad-jasad hidup lainnya (Dirdjosisworo, 1983: 29). Berbeda dengan Siti Sundari, Soedjono memasukkan seluruh benda dan kondisi

termasuk cakupan lingkungan. Oleh karena itu, baik makhluk hidup maupun makhluk tak hidup termasuk di dalamnya.

Sementara itu, Stefanus Munadjat Danusaputro berpendapat, Hukum Lingkungan merupakan instrumen yuridis yang memuat kaidah-kaidah tentang pengelolaan lingkungan hidup bertujuan untuk mencegah penyusutan dan kemerosotan mutu lingkungan (Danusaputro, 1985: 201). Di sini Munadjat secara tegas menyebutkan bahwa hukum lingkungan adalah merupakan instrumen yuridis yang berisi aturan tentang pengelolaan lingkungan hidup yang bertujuan untuk mencegah kerusakan lingkungan.

Latot P. Soemartono berpendapat bahwa Hukum lingkungan adalah keseluruhan peraturan yang mengatur tingkah laku orang tentang apa yang seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan terhadap "lingkungan," yang pelaksanaan peraturan tersebut dapat dipaksakan dengan suatu sanksi oleh pihak yang berwenang (Soemartono, 2004: 46). Dalam pengertian ini, hukum lingkungan dipandang sebagai aturan tentang apa yang harus dan yang tidak boleh dilakukan terhadap lingkungan, dengan sanksi bagi siapa yang melanggarnya.

Sedangkan Stellinga berpandangan bahwa hukum lingkungan merupakan disiplin ilmu hukum yang sedang berkembang, sebagian besar materi hukum lingkungan adalah bagian dari materi hukum administrasi (*administratiefrecht*) (Stellinga, 1973: 5). Di sini Stellinga secara tegas menyatakan bahwa sebagian besar materi hukum lingkungan merupakan bagian dari hukum administrasi. Namun demikian, sesuai sifatnya yang masih berkembang, maka terbuka kemungkinan bahwa hukum lingkungan menjadi bagian dari disiplin ilmu hukum yang lain.

Secara definitif hukum lingkungan adalah aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan atau norma-norma hukum yang mengatur secara terpadu dalam hal penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup (Hasyim, 2004: 1). Jelas kiranya apa yang disampaikan oleh Dardiri Hasyim, bahwa hukum lingkungan bukan hanya mengatur pemanfaatan lingkungan hidup sebagaimana menjadi ciri hukum lingkungan klasik, namun juga mengatur pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup sebagai ciri hukum lingkungan modern.

Hukum Lingkungan dibedakan antara Hukum Lingkungan Modern yang berorientasi kepada lingkungan atau *environment oriented law* dan hukum lingkungan klasik yang berorientasi kepada penggunaan lingkungan atau *use oriented law*. Hukum Lingkungan Modern menetapkan ketentuan dan norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus-menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang. Sebaliknya Hukum Lingkungan Klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin dan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya (Hardjasoemantri dan Supriyono, 2006: 1-3).

Dalam pengertian sederhana, hukum lingkungan diartikan sebagai hukum yang mengatur tatanan lingkungan (lingkungan hidup), di mana lingkungan mencakup semua benda dan kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya yang terdapat dalam ruang di mana manusia berada dan memengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia serta jasad-jasad hidup lainnya. Dalam pengertian secara modern, hukum lingkungan lebih berorientasi pada lingkungan atau *Environment-Oriented Law*, sedang hukum lingkungan yang secara klasik lebih menekankan pada orientasi penggunaan lingkungan atau *Use-Oriented Law* (Hayatudin dan Aprita, 2021: 120).

Hukum lingkungan merupakan instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan hidup, dengan demikian hukum lingkungan pada hakikatnya merupakan suatu bidang hukum yang terutama sekali dikuasai oleh kaidah-kaidah hukum tata usaha negara atau hukum pemerintahan. Untuk itu dalam pelaksanaannya aparat pemerintah perlu memperhatikan “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik” (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur/General Principles of Good Administration*). Hal ini dimaksudkan agar dalam pelaksanaan kebijaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan pengelolaan lingkungan hidup (Hayatudin dan Aprita, 2021: 121).

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparatur dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu

administratif, pidana dan perdata. Penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dan represif sesuai dengan sifat dan efektivitasnya (Rangkuti, 1996: 191).

Hukum lingkungan merupakan hukum fungsional, karena bertujuan untuk menanggulangi pencemaran, pengurusan, dan perusakan lingkungan sehingga tercipta lingkungan yang baik, sehat, indah, dan nyaman bagi seluruh rakyat. Untuk fungsi itu mempunyai instrumen seperti disebutkan sebelumnya yang dipergunakan secara selektif dan kalau perlu simultan (Drupsteen dan Wijnnobel, 1991: 35).

Walaupun telah tercipta peraturan perundang-undangan mengenai lingkungan, namun masyarakat belum puas mengenai penegakan hukum lingkungan. Akan tetapi, usaha keras untuk meningkatkan upaya penegakan hukum tetap dilakukan. Upaya pertama adalah yang disebut penegakan hukum secara tidak langsung, yaitu pengawasan langsung terhadap pengelolaan lingkungan melalui partisipasi dalam tata cara administrasi dan sidang-sidang pengadilan. Cara yang kedua adalah penegakan hukum secara langsung melalui tindakan terhadap pencemaran lingkungan. Akan tetapi, karena pada umumnya penanggulangan pencemaran tergantung kepada tindakan pemerintah seperti perencanaan, penentuan wilayah dan pemberian izin, cara pertama yang dipandang lebih baik dan dilaksanakan (Rahbinder, 1979: 38).

Terdapat dua kendala struktural yang paling utama yang mengakibatkan tidak berfungsinya penegakan hukum lingkungan di Indonesia, yaitu:

1. Masih dominannya pemikiran di kalangan penentu kebijaksanaan yang mempertentangkan antara pembangunan dan lingkungan.
2. Belum sepenuhnya tercipta *good governance* yang memustahilkan penegakan hukum lingkungan yang efektif (Husin, 2009: 11).

Sebagai hukum fungsional (*functioneel rechtsgebeid*), Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) menyediakan tiga macam penegakan hukum lingkungan, yaitu penegakan hukum administrasi, perdata, dan pidana (Rahmadi, 2003). Di antara ketiga bentuk penegakan hukum yang tersedia, penegakan hukum administrasi dianggap sebagai upaya penegakan hukum terpenting. Hal ini karena penegakan hukum administrasi lebih ditujukan kepada upaya mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan.

Di samping itu, penegakan hukum administrasi juga bertujuan untuk menghukum pelaku pencemaran dan perusakan lingkungan (Husin, 1995: 501).

Penegakan hukum perdata merupakan upaya penegakan hukum terpenting kedua setelah hukum administrasi. Karena tujuan dari penagakannya hanya fokus pada upaya permintaan ganti rugi oleh korban kepada pencemar atau perusak lingkungan. Namun, upaya penegakan hukum perdata merupakan upaya hukum yang meringankan tugas negara, artinya negara tidak perlu mengeluarkan biaya penegakan hukum (*law enforcement cost*) karena penegakan hukum di sini dilakukan oleh rakyat dan otomatis biayanya juga ditanggung oleh rakyat (Juergensmeyer, 1967: 1155).

Penegakan hukum pidana merupakan *ultimum remedium* atau upaya hukum terakhir karena Tujuannya adalah untuk menghukum pelaku dengan hukuman penjara atau denda (Koeswaji, 1993: 126). Jadi, penegakan hukum pidana tidak berfungsi untuk memperbaiki lingkungan yang tercemar. Akan tetapi, penegakan hukum pidana ini dapat menimbulkan faktor penjera (*deterrent factor*) yang sangat efektif. Oleh karena itu dalam praktiknya penegakan hukum pidana selalu diterapkan secara selektif (Husin, 1995: 501-501).

Pelaksanaan hukum lingkungan, sebagaimana diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, sering “jalan di tempat” alias tidak berjalan efektif di lapangan karena berbagai sebab yang sulit dihindari. Dengan demikian, perlu diciptakan suatu mekanisme hukum yang tegas, dan juga pelaksanaannya, yang bisa mengatur pola dan proses penggunaan sumber daya alam yang tersedia secara terbatas (Susilo, 2003:78).

Terminologi penegakan hukum lingkungan dalam literatur Hukum Lingkungan berbahasa Inggris dikenal dengan istilah “*environmental law enforcement*” atau “*enforcement of environmental law*” dan pada kepustakaan Belanda disebut dengan “*handhaving van milieurecht*” (Wijoyo, 2005: 483).

Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman (1997) menyatakan bahwa:

“Enforcement of environmental law in the constellation of environment pollution control (and / or destruction) is also in contact with the segment of “environmental dispute resolution” procedures, “the litigation process and other tools for resolving environmental Disputes.”

(Penegakan hukum lingkungan hidup dalam konstelasi pengendalian (dan/atau perusakan) lingkungan hidup juga bersinggungan dengan segmen prosedur “penyelesaian sengketa lingkungan hidup”, “proses litigasi dan perangkat lain untuk menyelesaikan Sengketa lingkungan”)

Penegakan hukum lingkungan dalam rangka pengendalian masalah lingkungan, baik pencemaran maupun kerusakan, oleh Joseph M. Schilling dan James B. Hare (1995) dibagi menjadi tiga aspek:

1. *the enforcement of environmental laws administered by government officials* (penegakan hukum lingkungan yang dikelola oleh pejabat pemerintah);
2. *environmental law enforcement penal law made through judicial procedures of justice* (penegakan hukum lingkungan hukum pidana dilakukan melalui prosedur peradilan yang adil); and
3. *enforcement civil environmental law as well as "environmental Disputes resolution" adopted in litigation and non-litigation* (penegakan hukum lingkungan sipil serta "penyelesaian sengketa lingkungan" diadopsi dalam litigasi dan non-litigasi)

Penegakan hukum lingkungan dapat dibedakan dalam tiga aspek, yaitu: (i) penegakan hukum lingkungan administratif (*administrative environmental law enforcement*); (ii) penegakan hukum lingkungan kepidanaan (*criminal environmental law enforcement*); dan (iii) penegakan hukum lingkungan keperdataan (*civil environmental law enforcement*) (Fadli, Mukhlis dan Lutfi, 2016: 73).

Peraturan perundang-undangan yang digunakan pada proses penegakan hukum pidana di bidang lingkungan sudah lengkap. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (*general environmental law*) dan Undang-Undang sektoral lainnya seperti Undang-Undang Kehutanan, Undang-Undang Pertambangan, Peraturan Pemerintah tentang Pengendalian dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan, Peraturan Pemerintah tentang Izin Pembuangan Limbah, Undang-Undang tentang Sumber Daya Alam dan ekosistemnya dan lain-lain (*sectoral environmental law*). Peraturan perundang-undangan yang ada sudah

sangat lengkap. Ini seharusnya dapat memaksa para penentu kebijakan untuk tunduk dan mematuhi kebijakan-kebijakan di bidang lingkungan hidup. Kebijakan di bidang lingkungan hidup tidak boleh dilihat dengan sebelah mata. Dalam pertarungan antarsektor maka kepentingan lingkungan hidup harus diutamakan, tidak boleh dikalahkan oleh sektor-sektor yang lain seperti pertambangan, energi, kehutanan, investasi dan lain-lain (Hartiwiningsih, 2013: 442).

Aktivitas penegakan hukum lingkungan adalah merupakan suatu tahapan atau proses terakhir dalam rangkaian *regulatory chain* yang meliputi: *legislation, regulation, issuing permits, implementation* dan *enforcement* (Addink, 2002: 61). G. A. Biezeveld (1995) menguraikan pengertian penegakan hukum lingkungan sebagai berikut:

“Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental power to ensure compliance with environmental regulation by means of: a. Administrative supervision of the compliance with environmental regulations (inspection) (=mainly preventive activity); b. Administrative measures or sanctions in case of non-compliance (=corrective activity); c. Criminal investigation in case of presumed offences (=repressive activity); d. criminal measures or sanctions in case of offences (repressive activity); e. Civil action (law suit) in case of (threatening) non compliance (=preventive or corrective activity).”

Terjemahan bebas dari pernyataan tersebut adalah:

(Penegakan hukum lingkungan dapat didefinisikan sebagai penerapan kekuatan hukum pemerintah untuk memastikan kepatuhan dengan peraturan lingkungan dengan cara: a. Sebuah supervisi administratif kepatuhan dengan peraturan lingkungan (inspeksi) (terutama kegiatan pencegahan); b. tindakan administratif atau sanksi dalam kasus ketidakpatuhan (aktivitas korektif); c. investigasi pidana dalam kasus dugaan pelanggaran (aktivitas represif); d. tindakan atau sanksi pidana jika terjadi pelanggaran (aktivitas represif); e. aksi sipil (gugatan hukum) dalam hal (mengancam) ketidakpatuhan (aktivitas preventif atau korektif))

Pelemahan sistem pengelolaan lingkungan menimbulkan pelanggaran kaidah-kaidah dan peraturan pelestarian lingkungan hidup, baik pada tingkat kebijakan sampai dengan tingkat program dan kegiatan. Akibatnya, kualitas lingkungan pun menurun sedemikian parah hingga kualitas kehidupan mencapai tingkat yang membahayakan kehidupan manusia (Handayani Dan As'adi, 2019: 13).

Andi Hamzah (2005) menyatakan bahwa dalam ruang nasional, hukum lingkungan menempati titik silang berbagai bagian hukum klasik, yaitu hukum publik dan privat. Penegakan hukum lingkungan pun menjadi titik silang penggunaan instrumen hukum tersebut, terutama instrumen hukum pemerintahan atau administratif, hukum perdata dan hukum pidana. Penegakan hukum lingkungan terdiri atas:

1. Tindakan untuk menerapkan perangkat hukum melalui upaya pemaksaan sanksi hukum guna menjamin ditaatinya ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan perundang-undangan lingkungan hidup.
2. Penegakan hukum lingkungan bertujuan penataan (*compliance*) terhadap nilai-nilai perlindungan ekosistem dan fungsi lingkungan hidup (Assaad, 2008: 3).

Adapun kebijakan nasional pelestarian lingkungan hidup yang dipaparkan oleh Ilyas Asaad terdiri dari:

1. Pelestarian lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan konsep Pembangunan Berkelanjutan.
2. Fungsi lingkungan perlu dilestarikan.
3. Pemanfaatan sumber daya alam tak terpulihkan perlu memperhatikan kebutuhan antargenerasi.
4. Setiap warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat dan berkewajiban untuk melestarikan lingkungan.
5. Pencegahan lebih utama daripada penanggulangan dan pemulihan.
6. Kualitas lingkungan ditetapkan berdasarkan fungsinya.
7. Pelestarian lingkungan dilaksanakan berdasar prinsip-prinsip pelestarian (Assaad, 2008: 2).

Lebih lanjut dijelaskan bahwa sasaran penataan lingkungan yaitu pelestarian fungsi lingkungan melalui ketaatan pelaku pembangunan dengan cakupan: Pengendalian pencemaran, Pengendalian

perusakan lingkungan dan Pengembangan kapasitas pengelolaan (Assaad, 2008: 4).

Adapun strategi penataan dan penegakan hukum lingkungan adalah sebagai berikut:

1. Penguatan kelembagaan di pusat dan daerah.
2. Peningkatan kapasitas (distribusi, jumlah dan kualitas).
3. Persamaan persepsi dan peningkatan koordinasi antaraparatur penegak hukum.
4. Penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup (Assaad, 2008: 12).

Dalam pengelolaan lingkungan hidup menurut Andi Muh. Yunus Wahid, pendekatan hukum merupakan faktor penting bagi berhasilnya pengelolaan lingkungan hidup tersebut, hanya saja penerapan hukum tidak selalu efektif. Oleh karena itu, pendekatan hukum semata tidak akan mampu menanggulanginya. Masalah lingkungan hidup yang serba kompleks, dan multi aspek karena terkait dengan budaya, kesadaran hukum, kemampuan aparat, dan kondisi nyata masyarakat.

Pentingnya keseimbangan dalam pengelolaan lingkungan adalah agar terjalin suatu interaksi yang harmonis dan seimbang antarkomponen-komponen lingkungan hidup. Stabilitas keseimbangan dan keserasian interaksi antarkomponen lingkungan hidup tersebut tergantung pada usaha manusia. Karena manusia adalah komponen lingkungan hidup yang paling dominan dalam memengaruhi lingkungan, sebaliknya lingkungan pun memengaruhi manusia, sehingga terdapat hubungan yang saling memengaruhi antarmanusia dan lingkungan hidupnya. Hal demikian, merupakan interaksi antarmanusia dan lingkungan. Salah satu cara dalam mewujudkan keseimbangan ini tentunya dengan menegakkan hukum, terutama yang berkaitan dengan lingkungan hidup.

BAB V

Perumahan dan Permukiman

A. Pengertian

Schulz mengatakan:

"Man dwells when he can orientate himself within and identify himself with an environment, or, in short, when he experiences the environment as meaningful. Dwelling therefore implies something more than 'shelter'. It implies that the spaces where life occurs are 'places', in the true sense of the word. A place is a space which has a distinct character. Since ancient times the genius loci, or 'spirit of place' has been recognized as the concrete reality man has to face and come to terms with in his daily life."

Pernyataan di atas dapat diartikan bahwa manusia berdiam/ bermukim ketika ia dapat berorientasi dan mengidentifikasi dirinya dalam sebuah lingkungan, atau, singkatnya, ketika ia mengalami lingkungan sebagai sesuatu yang bermakna. Berdiam memiliki makna yang lebih dalam daripada sebuah tempat bernaung. Berdiam mengimplikasikan bahwa ruang-ruang di mana kehidupan terjadi adalah suatu tempat. Sebuah tempat adalah ruang yang memiliki karakter. Sejak zama kuno, *genius loci* atau 'roh tempat' telah dikenal

sebagai suatu kenyataan konkret yang harus dihadapi oleh manusia dan menjadi bagian dalam kehidupan sehari-hari (Schulz, 1980: 5)

Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat. Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian (Hamzah, 2006: 17).

Penyelenggaraan kawasan permukiman dilakukan untuk mewujudkan wilayah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan sesuai dengan rencana tata ruang. Penyelenggaraan kawasan permukiman tersebut bertujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim, yang wajib dilaksanakan sesuai dengan arahan pengembangan kawasan permukiman yang terpadu dan berkelanjutan (Muliawan, 2009: 39).

Dihubungkan dengan permasalahan psikologis tentang gaya hidup, maka keberadaan rumah sebagai tempat tinggal memaksa dengan keadaan untuk hadirnya rumah tinggal dengan berbagai tipe. Hal ini sesuai dengan selera yang membuat mobilitas permukiman semakin mendesak untuk dipenuhi. Dengan berbagai jargon, untuk dapatnya memperoleh perubahan yang sehat, perumahan yang dapat dijadikan sebagai wadah konsolidasi keluarga, membuat gaya hidup begitu mendesak untuk mendapatkan rumah tinggal (Wahidin, 2017: 79).

Perumahan dapat didefinisikan sebagai kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga. Setiap orang atau badan yang membangun rumah atau perumahan wajib: mengikuti persyaratan teknis yang terkena dampak berdasarkan rencana pemantauan lingkungan; serta melakukan pengelolaan lingkungan berdasarkan rencana pengelolaan lingkungan. Ketentuan hukum tentang perumahan tersebut di atas berdasarkan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (Tambunan, 2016: 476).

Perumahan dan permukiman adalah dua hal yang tidak dapat kita pisahkan dan berkaitan erat dengan aktivitas ekonomi, industrialisasi dan pembangunan. Permukiman dapat diartikan sebagai perumahan atau kumpulan rumah dengan segala unsur serta kegiatan yang berkaitan dan yang ada di dalam permukiman. Permukiman dapat terhindar dari kondisi kumuh dan tidak layak huni jika pembangunan perumahan sesuai dengan standar yang berlaku, salah satunya dengan menerapkan persyaratan rumah sehat (Mangunwijaya, 1992: 11).

Permukiman sering disebut perumahan dan atau sebaliknya. Permukiman berasal dari kata *housing* dalam bahasa Inggris yang artinya adalah perumahan dan kata *human settlement* yang artinya permukiman. Perumahan memberikan kesan tentang rumah atau kumpulan rumah beserta prasarana dan sarana lingkungannya. Perumahan menitikberatkan pada fisik atau benda mati, yaitu *houses* dan *land settlement*. Sedangkan permukiman memberikan kesan tentang pemukim atau kumpulan pemukim beserta sikap dan perilakunya di dalam lingkungan, sehingga permukiman menitikberatkan pada sesuatu yang bukan bersifat fisik atau benda mati yaitu manusia (*human*) (Bianpoen, 1991: 38).

Perumahan dapat diartikan sebagai suatu cerminan dari diri pribadi manusia, baik secara perorangan maupun dalam suatu kesatuan dan kebersamaan dengan lingkungan alamnya dan dapat juga mencerminkan taraf hidup, kesejahteraan, kepribadian, dan peradaban manusia penghuninya, masyarakat ataupun suatu bangsa (Yudohusodo, 2007: 1).

Permukiman adalah perumahan dengan segala isi dan kegiatan yang ada di dalamnya. Berarti permukiman memiliki arti lebih luas daripada perumahan yang hanya merupakan wadah fisiknya saja, sedangkan permukiman merupakan perpaduan antara wadah (alam, lingkungan, dan jaringan) dan isinya (manusia yang hidup bermasyarakat dan berbudaya di dalamnya) (Kuswartojo dan Salim, 1997: 21).

Galuh Aji Niracanti berpendapat bahwa permukiman merupakan bentuk tatanan kehidupan yang di dalamnya mengandung unsur fisik dalam arti permukiman merupakan wadah aktivitas tempat bertemunya komunitas untuk berinteraksi sosial dengan masyarakat (Niracanti, 2001: 51). Artinya bahwa permukiman adalah

komponen fisik berupa perumahan beserta komunitas manusia yang ada dan menimbulkan interaksi sosial.

Ketidakseimbangan pasokan (*supply*) dan permintaan (*demand*). Kebutuhan paling banyak adalah berasal dari golongan rumah menengah ke bawah, sementara ada kecenderungan pihak pengembang-terutama swasta-membangun untuk masyarakat menengah atas yang memang menjanjikan keuntungan yang lebih besar. Keberlanjutan (*sustainability*) rumah dan perumahan. Belum ada sistem yang efektif untuk mengevaluasi perumahan, agar dapat diperoleh gambaran kehidupan masyarakat di dalamnya pasca okupansi. Padahal hal ini penting untuk perbaikan kualitas perumahan secara berkelanjutan (Budiharjo, 1998: 7).

Pengertian perumahan menurut Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman lebih diperluas dalam Undang-Undang No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Berdasarkan Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011, disebutkan bahwa perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.

Menurut Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, pengertian perumahan lebih menunjuk kepada kelompok rumah, maka permukiman lebih berkonotasi spesifik. Permukiman dapat diartikan sebagai hunian manusia dengan segala sarana dan prasarana yang menunjang kehidupan penduduk, yang menjadi satu kesatuan dengan tempat tinggal yang bersangkutan (Ambarwati dan Ma'rif, 2014: 638).

Sedangkan dalam Undang-Undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, disebutkan bahwa perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Ini berarti bahwa ada perluasan makna perumahan yang bukan hanya meliputi daerah perkotaan dan perdesaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 4 Tahun 1992, dalam Undang-Undang No.1 Tahun 2011 lebih ditekankan dengan tambahan kelengkapan sarana dan prasarana umum dalam rangka memenuhi kebutuhan layak huni.

Toman Sony Tambunan menyebutkan antara perumahan dan permukiman hampir tidak dapat dibedakan. Perumahan dan Kawasan permukiman menurut Toman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan Kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat (Tambunan, 2016: 477).

Menurut Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, disebutkan bahwa Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Dengan demikian jelas kiranya bahwa pengertian permukiman lebih luas dibandingkan perumahan.

Permukiman adalah perumahan dengan segala isi dan kegiatan yang ada di dalamnya. Perumahan merupakan wadah fisik, sedang permukiman merupakan paduan antara wadah dengan isinya, yaitu manusia yang hidup bermasyarakat dengan unsur budaya dan lingkungannya. Permukiman berwawasan lingkungan merupakan permukiman yang mampu mengakomodasikan dan mendorong proses perkembangan kehidupan di dalamnya secara wajar dan seimbang dengan memadukan kepentingan ekonomi, ekologi, dan sosial (Hadi, 2001: 104).

B. Syarat Pokok Pembangunan Rumah Sehat

Sehubungan dengan pembangunan perumahan, *The Committee on the Hygiene of Housing of the American Public Health Association* telah menyarankan persyaratan pokok suatu rumah sehat adalah sebagai berikut:

- a. Harus memenuhi kebutuhan fisiologis, meliputi: suhu optimal di dalam rumah, pencahayaan, perlindungan terhadap kebisingan, ventilasi yang baik, serta tersedianya ruangan untuk latihan dan bermain bagi anak-anak;
- b. Harus memenuhi kebutuhan psikologis, meliputi: jaminan privasi yang cukup, kesempatan dan kebebasan untuk kehidupan keluarga secara normal, hubungan yang serasi antara orang tua dan anak,

- terpenuhinya persyaratan sopan-santun pergaulan dan sebagainya;
- c. Dapat memberikan perlindungan terhadap penularan penyakit dan pencemaran, meliputi: penyediaan air bersih yang memenuhi persyaratan, adanya fasilitas pembuangan air kotor, tersedia fasilitas untuk menyimpan makanan, terhindar dari serangga/hama lain yang mungkin dapat berperan bagi penyebaran penyakit, dan sebagainya;
 - d. Dapat memberikan perlindungan/pencegahan terhadap bahaya kecelakaan dalam rumah, meliputi: konstruksi yang kuat, dapat menghindarkan bahaya kebakaran, pencegahan dari kemungkinan kecelakaan jatuh/kecelakaan mekanis lainnya (Budihardjo, 1992: 67).

Komarudin menyatakan bahwa perumahan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia dan faktor penting dalam peningkatan harkat dan martabat manusia. Dalam rangka memenuhinya, perlu diperhatikan kebijaksanaan umum pembangunan perumahan, kelembagaan, masalah pertanahan, pembiayaan, dan unsur-unsur penunjang pembangunan perumahan (Komarudin, 1997: 46).

Perumahan merupakan kebutuhan dasar di samping pangan dan sandang. Karena itu, untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan yang meningkat bersamaan dengan pertumbuhan penduduk, diperlukan penanganan dengan perencanaan yang seksama disertai keikutsertaan dana dan daya yang ada dalam masyarakat (Blaang, 1986).

A.P. Parlindungan berpendapat bahwa perumahan merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa, perlu dibina dan dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia (Parlindungan, 1997: 30).

Urip Santoso menekankan bahwa perumahan tidak hanya semata-mata menjadi sarana pemenuhan kebutuhan dasar manusia, tetapi lebih dari itu dapat menjadi tempat dalam pembentukan watak dan kepribadian bagi manusia dan peningkatan kehidupan dan penghidupan manusia (Santoso, 2004: 2).

Kawasan permukiman adalah kawasan yang diperuntukan untuk tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung bagi kehidupan dan penghidupan. Di dalamnya

terdapat kawasan perumahan yaitu kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan (As'ari dan Fadjarani, 2018: 57).

Suyanto berpendapat bahwa tanah memegang peranan penting dalam pembangunan perumahan dan permukiman. Oleh karena meningkatnya pertumbuhan penduduk, maka dengan sendirinya kebutuhan tanah akan bertambah, baik untuk permukiman maupun kegiatan perkotaan lainnya. Tanah merupakan sumber daya alam yang bersifat terbatas, sedangkan kebutuhan manusia terus meningkat sehingga ketersediaan tanah menjadi langka dan menjadi komoditas ekonomi yang mahal (Makarau, 2011: 55).

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman menegaskan bahwa penataan perumahan dan permukiman bertujuan untuk:

- i. memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, dalam rangka peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat;
- ii. mewujudkan perumahan dan permukiman yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur;
- iii. memberi arah pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional;
- iv. menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan bidang-bidang lain.

Sedangkan berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang No. 1 Tahun 2011, Perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan untuk:

- a. memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- b. mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR;
- c. meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan;

- d. memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
- e. menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya;
- f. menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Perumahan dan Permukiman dalam suatu tata ruang wilayah menunjukkan dominasi pengembangan dan pembangunan yang tidak terkendali baik di wilayah perdesaan maupun perkotaan. Hal itu dapat dilihat dengan semakin menyusutnya lahan-lahan produktif menjadi lahan-lahan terbangun untuk perumahan dan permukiman, maupun semakin padatnya perumahan dan permukiman kota. Kondisi ini perlu diantisipasi dengan adanya pedoman dan pengendalian melalui data-base dan naskah akademik bagi pengembangan dan pembangunan perumahan dan permukiman di perdesaan maupun di perkotaan (Lestari dan Djumiko, 2017: 2).

BAB VI

Tanah Pertanian

A. Pengertian

Tanah merupakan suatu hal yang sangat penting. McAuslan mengatakan bahwa tanah adalah kehidupan karena itu tanah merupakan suatu masalah hidup dan matinya manusia. Ia tidak hanya menyangkut persoalan materi dan fisik belaka yang dapat diungkap oleh indera manusia, tetapi lebih dari itu juga ia menyentuh sesuatu yang jauh melampaui yang materi dan fisik itu sehingga dalam menangani masalah tanah dibutuhkan pemahaman yang transmateri dan transfisik (McAuslan, 1986: 156).

Tanah memiliki peranan vital bagi manusia, karena tanah tidak hanya dipergunakan sebagai tempat bercocok tanam. Kita ketahui bersama, tanah tidak dapat dipisahkan dengan manusia karena tanah merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan manusia. Tanah merupakan tempat permukiman, tempat melakukan kegiatan, bahkan sesudah matipun manusia masih memerlukan tanah (Chulaemi, 1992: 9).

Sesuai sejarah perkembangan bahasa Melayu sampai dengan bahasa Indonesia modern, kata tanah mencakup 3 (tiga) pengertian:

1. Tanah dalam arti tubuh tanah (*soil*) yang penekanannya terutama sebagai media tumbuhnya tanaman atau sebagai tempat tumpuan pondasi bangunan.
2. Tanah dalam arti materi tanah (*materials*) yang dapat diangkut/dipindahkan sebagai bahan tambang atau bahan bangunan.
3. Tanah dalam arti bentang tanah (*land*) yang mencakup lapisan permukaan bumi dan ruang di atasnya sebatas yang berkaitan dengan penggunaan tanah tersebut. Pengertian ini menekankan tanah sebagai benda tidak bergerak dalam pengertian ruang (Sandy, 1977: 7).

Sementara itu, kata lahan merupakan sebuah istilah baru yang mencuat pada awal 1980-an yang semula dimaksudkan untuk membedakan antara arti kata tubuh tanah (*soil*) dengan kata bentang tanah (*land*). Ahli-ahli pertanian menghendaki *soil* sebagai tanah dan *land* sebagai lahan (bentang tanah). Istilah lahan biasanya dikaitkan dengan peruntukan/penggunaannya, misalnya lahan perkebunan, lahan sawah, lahan perumahan dan sebagainya (Sadyahutomo, 2016: 14-15).

Dari paparan di atas dapat diketahui bahwa kata lahan disamakan dengan kata tanah dalam arti sempit, yaitu dalam arti bentang tanah (*land*). Dalam banyak literatur, kata tanah dan kata lahan dianggap sama, sehingga kata lahan pertanian bisa ditulis tanah pertanian.

Dalam perekonomian dan pembangunan, lahan memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting, karena hampir semua kegiatan manusia senantiasa memerlukan lahan sebagai ruangnya, oleh karena itu dalam setiap rencana pembangunan, masalah lahan telah memperoleh perhatian serta penanganan yang sungguh-sungguh untuk mengendalikan, penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pengalihan hak atas lahan yang berdampak negatif terhadap pembangunan. Dalam berbagai kegiatan pembangunan yang makin luas dan meningkat, maka otomatis akan memerlukan tersedianya lahan yang makin banyak (Adisasmita, 2014: 83).

Sebagai pengertian geologis-agronomis, tanah ialah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan. Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan dinamakan tanah bangunan.

Di dalam tanah garapan itu dari atas ke bawah berturut-turut terdapat sisiran garapan sedalam irisan bajak, lapisan pembentukan humus dan lapisan dalam (Sudiyat, 1982: 1).

Kajian mengenai penggunaan maupun tata guna lahan baik di pedesaan maupun perkotaan di Indonesia, merupakan suatu tantangan yang nyata bagi para pengguna dan pakar ilmu pengetahuan sumber daya alam. Ditinjau dari segi spasial (keruangan) dan temporal (kewaktuan), penggunaan lahan oleh manusia di wilayah yang demikian luas dan tersebar, benar-benar sangat kompleks. Hal ini berakibat pada perlu dan pentingnya pelaksanaan inventarisasi dan yang lebih penting lagi untuk pemantauan, merupakan suatu tugas utama yang sangat besar. Bahkan pada periode di mana pemanfaatan lahan dan akibat pada kerusakan lahan yang sedang terjadi secara cepat; maka kebutuhan terhadap data penggunaan lahan yang mutakhir pada saat ini, sangat dirasakan semakin penting (Ritohardoyo, 2013:5-6).

Dalam UUPA pengertian lahan tidak dapat ditemukan karena hanya mengenal bumi dan tanah, sedangkan lahan sering disebutkan dalam hukum lingkungan dan pertanian. Pengertian tanah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang dimaksud tanah ialah permukaan bumi dan juga yang berada di bawahnya. Boedi Harsono memperluas pengertian tanah dengan adanya asas “pelekatan”. Perlekatan dimaknai sebagai bangunan-bangunan dan benda-benda/tanaman yang terdapat di atasnya merupakan satu kesatuan dengan tanah, serta merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan (Supriadi, 2012: 3).

Menurut Hasan Wargakusuma, tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak (Wargakusuma, 1992: 155). Dengan demikian dapat diketahui bahwa tanah pertanian menurut Hasan, bukan hanya meliputi wilayah daratan seperti perkebunan, tempat penggembalaan ternak (padang rumput), belukar bekas ladang dan hutan, namun juga meliputi wilayah perairan yaitu tambak untuk perikanan.

Farmland dalam *“Dictionary of Agriculture”* diartikan sebagai *“land on a farm which is used for growing crops or rearing animals for food”* (Bateman, Curtis, dan McAdam, 2006: 96). (tanah pertanian yang digunakan untuk bercocok tanam dan memelihara hewan untuk

makanan). Hanya dua fungsi tanah pertanian menurut *Dictionary of Agriculture*, yaitu untuk bercocok tanam dan memelihara ternak. Meskipun terkesan mempersempit ruang lingkup pertanian, namun substansi tanah pertanian memang mencakup dua fungsi tersebut.

Menurut Effendi Perangin-angin, tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang selain tanah untuk perumahan dan untuk perusahaan (Perangin-angin, 1986: 125). Jelas kiranya bahwa menurut Effendi, selain perumahan dan perusahaan, maka tanah yang menjadi hak milik perseorangan adalah merupakan tanah pertanian.

B. Sejarah Pertanian

Sejarah pertanian pada umumnya dimulai sejak manusia mulai beralih dari kegiatan berburu yang berpindah-pindah ke kegiatan yang lebih bersifat menetap. Saat lahan masih cukup tersedia, pertanian belum dilakukan secara menetap. Petani segera berpindah saat hasil taninya mulai menurun. Penduduk padang pasir biasanya berpindah-pindah sambil membawa serta ternaknya untuk mencari padang rumput sebagai sumber pakan ternak. Penduduk hutan tropis membakar hutan untuk bertanam selama satu sampai dua tahun lalu berpindah lagi ke areal lain dari hutan. Setelah manusia menemukan cara untuk bertanam dan memelihara ternak, proses peningkatan kemampuan tumbuh sejalan dengan proses kesadaran akan kemampuan khusus yang dimiliki oleh seseorang terhadap sesuatu aktivitas tertentu di samping kesadaran akan beragamnya kebutuhan hidup. Hal ini dikenal sebagai spesialisasi-spesialisasi dalam pengusahaan komoditas yang pada awalnya terutama disebabkan oleh kesesuaian agroklimat (kondisi alam), namun kemudian berkembang sehingga lebih ditentukan oleh kemampuan kerja individu manusia. Kemampuan budi daya yang meningkat tersebut kemudian menghasilkan produk-produk yang melebihi kebutuhan sendiri ini pada pikirannya kemudian mendorong terjadinya pertukaran akibat adanya kebutuhan yang beragam. Barter sebagai mekanisme transaksi yang paling awal cikal bakal mekanisme pasar memang lahir dari pertukaran kebutuhan hidup paling mendasar dari manusia, yaitu pangan dan papan. Setelah tatanan sosial masyarakat berkembang terutama akibat pertambahan penduduk mekanisme barter menjadi terlalu menyulitkan dan tidak efisien dan lahirlah sistem uang sebagai alat tukar (Sudalmi, 2010: 16-17).

Sejarah pertanian adalah bagian dari sejarah kebudayaan manusia. Pertanian muncul ketika suatu masyarakat mampu untuk menjaga ketersediaan pangan bagi dirinya sendiri. Pertanian memaksa suatu kelompok orang untuk menetap dan dengan demikian mendorong kemunculan peradaban. Terjadi perubahan dalam sistem kepercayaan, pengembangan alat-alat pendukung kehidupan, dan juga kesenian akibat diadopsinya teknologi pertanian. Koentjaraningrat menyebutkan semenjak keberadaan manusia kira-kira dua juta tahun yang lalu, manusia baru mengenal cocok tanam sekitar 10.000 tahun yang lalu. Sebelumnya cara hidup manusia masih dalam taraf *food gathering economics* seperti berburu, menangkap ikan dan meramu. Dengan berkembangnya cocok tanam memaksa manusia untuk hidup menetap di suatu tempat untuk menjaga dan menunggui panen. Proses awal yang dilakukan manusia telah memungkinkan terjadinya akumulasi pengetahuan dan tata perilaku bersama yang terwujud dalam pola kebudayaan bercocok tanam. Sehingga tidak mengherankan seperti disebutkan Childe, peristiwa penemuan cocok tanam merupakan revolusi kebudayaan. Makna revolusi kebudayaan juga berkaitan dengan kenyataan bahwa dengan ditemukannya pertanian bukan hanya menyebabkan munculnya daerah desa, namun juga lebih lanjut terhadap munculnya kota (Mahmuddin, 2013: 61).

Menurut I Made Sandy, pada awal sejarah manusia mulai berbudaya, yaitu dengan membuka hutan untuk dijadikan tanah pertanian, dimulai pada ketinggian sekitar 25 meter di atas permukaan laut (*dpl*). Bentuk bercocok tanam yang paling mudah adalah ladang berpindah (*shifting cultivation*), yaitu dengan membuka hutan kemudian ditanami tanaman semusim. Beberapa musim kemudian pindah ke areal yang lain setelah tanahnya tidak subur. Areal yang ditinggalkan dibiarkan menjadi hutan kembali dan suatu saat akan dibuka lagi. Dipilihnya ketinggian 25 m *dpl* tersebut karena ketersediaan air yang cukup untuk kehidupan sehari-hari dan untuk pertanian, dan daerah tersebut biasanya datar tetapi tidak mudah tergenang dan tidak banjir. Sementara daerah dengan ketinggian di bawah 10 m di atas permukaan laut masih berupa rawa dan tertutup hutan rawa (Sandy, 1977: 53-56).

Lahan merupakan unsur yang sangat penting bagi keberlangsungan hidup manusia, karena seluruh aspek kehidupan manusia sangat bergantung pada lahan, baik itu lahan pertanian

sebagai pemenuh kebutuhan pangan dan papan maupun lahan nonpertanian untuk kebutuhan sosial-ekonomi (Eko dan Rahayu, 2012: 332). Dengan demikian diketahui bahwa lahan merupakan komponen yang penting karena menyangkut pemenuhan kebutuhan pangan dan papan, maupun kebutuhan sosial ekonomi lainnya yang bersifat nonpertanian.

Lahan sebagai suatu sistem mempunyai komponen-komponen yang terorganisir secara spesifik dan perilakunya menuju kepada sasaran-sasaran tertentu. Komponen-komponen lahan ini dapat dipandang sebagai sumber daya dalam hubungannya dengan aktivitas manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya (Worosuprojo, 2007: 1).

Tanah merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui dan mengingat akan pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka tanah juga merupakan faktor produksi yang sangat penting karena dari tanahlah kesejahteraan manusia itu berasal. Setidaknya, terdapat tiga kebutuhan manusia Indonesia yang pemenuhannya berkaitan dengan tanah. Pertama, manusia Indonesia membutuhkan tanah untuk memperoleh hasil guna menunjang kehidupan mereka. Kedua, manusia membutuhkan tanah untuk mendirikan tempat tinggal mereka. Ketiga, manusia membutuhkan tanah untuk tempat peristirahatan yang terakhir pada saat mereka harus mengakhiri hidup mereka di dunia ini (Soetrisno, 1995: 61).

Menurut penggunaannya, lahan dibagi menjadi dua jenis, yaitu lahan pertanian dan bukan pertanian. Lahan pertanian dibedakan lagi menjadi lahan sawah dan bukan sawah (Dewi dan Sarjana, 2015: 163). Menurut Monografi Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bogor (2012), lahan sawah adalah lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematangan (galengan), saluran untuk menahan/ menyalurkan air, yang biasanya ditanami padi sawah tanpa memandang dari mana diperolehnya atau status tanah tersebut. Adapun lahan bukan sawah meliputi tegal/kebun, ladang/huma, perkebunan, hutan rakyat, pengembalaan/rumput dan sebagainya. Sedangkan lahan bukan pertanian terdiri dari rumah, bangunan dan halaman sekitarnya, hutan negara, rawa-rawa (tidak ditanami), jalan, sungai, danau, lahan tandus, dan lain sebagainya (Dewi dan Sarjana, 2015: 163).

Terkait dengan Pertanian atau *Agriculture*, David R. Harris and D. Q. Fuller (2014) berpendapat:

"Agriculture is the most comprehensive word used to denote the many ways in which crop plants and domestic animals sustain the global human population by providing food and other products. The English word agriculture derives from the Latin ager (field) and colo (cultivate) signifying, when combined, the Latin agricultura: field or land tillage."

"Pertanian adalah kata paling komprehensif yang digunakan untuk menunjukkan banyak cara di mana tanaman pangan dan hewan peliharaan menopang populasi manusia global dengan menyediakan makanan dan produk lainnya. Kata pertanian dalam bahasa Inggris berasal dari bahasa Latin *ager* (ladang) dan *colo* (mengolah) yang berarti, jika digabungkan, dalam bahasa Latin *agricultura*: ladang atau pengolahan tanah."

C. Peranan Sektor Pertanian

Peranan sektor pertanian sangat penting, baik bagi masyarakat perdesaan, bagi masyarakat perkotaan maupun bagi pemerintah. Secara lengkap, peranan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Bagi Masyarakat Perdesaan

Peranan sektor pertanian bagi masyarakat perdesaan adalah:

- 1) Sektor pertanian merupakan sumber mata pencaharian pokok sebagian besar penduduk desa.
- 2) Sektor pertanian termasuk subsektor peternakan merupakan tempat utama untuk lapangan kerja keluarga perdesaan terutama di desa-desa terpencil.
- 3) Usaha pertanian merupakan tempat lapangan kerja buruh tani dan petani berlahan sempit.
- 4) Pertanian menjadi sumber karbohidrat protein nabati dan hewani vitamin dan mineral dari tumbuhan bagi keluarga tani.
- 5) Usaha pertanian sebagai tempat mengembangkan hobi dan kesenangan hidup orang tertentu dan juga sebagai tempat rekreasi penduduk kota jika ke desa.
- 6) Usaha pertanian sebagai penghasil bahan-bahan ritual keagamaan dan upacara tradisional penduduk di desa atau kota misalnya upacara pernikahan ikan belut untuk

upacara 7 bulanan wanita hamil dan sebagainya (Nurmala *et al*, 2012: 96-97).

b. Bagi Masyarakat Kota

Bagi masyarakat perkotaan, sektor pertanian mempunyai peranan:

- 1) Penghasil bahan makanan terutama penduduk kota yang bekerja di pabrik-pabrik jasa dan perdagangan.
- 2) Tempat wisata penduduk kota dalam bentuk agrowisata yang pada awal Pelita 6 dijadikan Primadona sebagai penarik wisatawan asing dan wisatawan domestic.
- 3) Sektor pertanian dipakai sebagai alat rekreasi keluarga orang kota dan desa seperti Adu Domba karapan sapi di Madura dan kontes suara burung perkutut.
- 4) Penghasil bahan obat-obatan tradisional antara lain tanaman kencur dan bahan-bahan bumbu dapur keluarga.
- 5) Penghasil bahan baku untuk kecantikan dan penghalus kulit wajah seperti tanaman tak kirawa di daerah Kalimantan Selatan dijadikan bahan bedak penahan terik matahari sehingga wajah wanita tidak kelihatan seperti terbakar (Nurmala *et al*, 2012: 97).

c. Bagi Perekonomian Negara

Adapun peranan sektor pertanian dalam perekonomian suatu negara secara makro adalah sebagai berikut:

- 1) Ekspor yang dinyatakan dengan nilai devisa sektor pertanian pada periode tertentu. Contoh produk ekspor komoditi pertanian yang terkenal sejak jaman penjajahan Belanda yaitu karet, kopi, rempah-rempah, kopra, rotan dan udang
- 2) Penghasil bahan baku industri khususnya agroindustri seperti industri ban mobil, kayu lapis, industri mebel alat-alat kesehatan dan kedokteran, atau industri kecantikan kosmetika dan jamu-jamuan.
- 3) Penghasil bahan pangan dunia bahan papan dan bahan sandang serat kapas bulu domba dan lain-lain.
- 4) Sebagai alat membangun hubungan ekonomi antar negara, baik secara bilateral atau unilateral dan juga sebagai alat menjalin hubungan persahabatan antar negara di suatu kawasan seperti ASEAN, NAFTA, APEC dan AKTA. Indonesia pada tahun 1990 telah memberikan sumbangan beras sebanyak 100.000 ton kepada Negara Afrika yang dilanda kelaparan karena panen pertaniannya sering mengalami kegagalan.

- 5) Sebagai alat menjaga stabilitas perekonomian rakyat dan stabilitas pemerintahan seperti beras di Indonesia roti di negara-negara Eropa dan daging di negara-negara dingin.
- 6) Pertanian pun menjadi alat menjaga ketahanan nasional terutama jika ada perang antar bangsa atau suatu negara dikenal embargo ekonomi secara internasional. Contoh yang nyata adalah Irak yang diberi sanksi embargo ekonomi oleh PBB karena pada tahun 1990 menyerang Kuwait dan Liberia karena dituduh sebagai negara pelindung teroris internasional (Nurmala *et al*, 2012: 98).

Dalam dunia pertanian atau pemanfaatan lahan dalam makna praktis, dalam arti sempit lebih khusus lagi sebagai usaha pertanian rakyat merujuk pada pengelolaan lahan secara swadaya. Maksud praktek ini adalah pada usaha pertanian keluarga menunjukkan pada kenyataan diproduksi bahan makanan utama seperti beras, palawija (jagung, kacang-kacangan dan umbi-umbian) dan tanaman-tanaman hortikultura yaitu sayur-sayuran dan buah-buahan pertanian rakyat diusahakan di tanah tanah sawah, ladang dan pekarangan. Sedangkan pertanian dalam arti luas mencakup:

- a. Pertanian rakyat atau disebut pertanian dalam arti sempit
- b. Perkebunan (termasuk di dalamnya perkebunan rakyat dan perkebunan besar)
- c. Kehutanan
- d. Peternakan
- e. Perikanan (dalam perikanan dikenal pembagian lebih lanjut yaitu perikanan darat dan perikanan laut) (Wahidin, 2017: 69-70).

Indonesia sebagai negara agraris memandang penting pengaturan penguasaan tanah, karena berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, tanah dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kepentingan dan kemakmuran rakyat. Hal ini disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Mengingat pentingnya peran tanah tersebut, maka harus ada suatu lembaga yang memiliki otoritas seperti sebuah negara (*state*) untuk mengelola serta mengatur keberadaan dan peranan tanah. Di

dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan tentang peranan negara dalam mengelola dan mengatur tanah. Hal itu secara jelas dinyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Harsono, 2003: 218).

Pertanian adalah suatu jenis kegiatan produksi yang berlandaskan pada proses pertumbuhan dari tumbuh-tumbuhan dan hewan. Pertanian dalam arti sempit dinamakan dengan pertanian rakyat, sedangkan pertanian dalam arti luas meliputi pertanian dalam arti sempit, kehutanan, peternakan dan perikanan, merupakan suatu hal yang penting. Secara garis besar pengertian pertanian dapat diringkas menjadi:

- 1) Proses produksi;
- 2) Petani atau pengusaha;
- 3) Tanah tempat usaha;
- 4) Usaha pertanian (*Farm business*) (Soetriono dan Suwandari, 2016: 1).

Peranan sektor pertanian dalam perekonomian nasional sangat penting dan strategis. Hal ini terutama karena sektor pertanian masih memberikan lapangan pekerjaan bagi sebagian besar penduduk yang ada di perdesaan dan menyediakan bahan pangan bagi penduduk perkotaan. Peranan lain dari sektor pertanian adalah menyediakan bahan mentah bagi industri dan menghasilkan devisa negara melalui ekspor nonmigas. Bahkan sektor pertanian mampu menjadi katup pengaman perekonomian nasional dalam menghadapi krisis ekonomi yang melanda Indonesia dalam satu dasa warsa terakhir ini (Sadono, 2008: 65).

Para petani umumnya tinggal di desa-desa atau kampung-kampung, baik di daerah pegunungan atau di dataran rendah (*lowland*). Pada awalnya komunitas petani tinggal di daerah dataran rendah atau lembah yang subur dan di sekitar muara sungai. Namun ada pula yang memilih bertani di dataran tinggi (*upland*) atau menjadi nelayan (*peasant fisherman*). Secara sosial, masyarakat petani terdiri atas petani kaya (menguasai lahan pertanian lebih dari 5 ha – termasuk pendiri desa), petani “menengah”, dan buruh tani (tidak mempunyai lahan pertanian) (Soim, 2019: 40).

Sampai dengan dilaksanakannya pembangunan nasional negara Indonesia di era reformasi ini, fakta menunjukkan bahwa sektor pertanian masih merupakan mata pencaharian terbesar penduduk Indonesia, merupakan sektor paling dominan (*leading sector*) dalam perekonomian nasional, serta terbukti merupakan sektor yang paling tahan terhadap terpaan gelombang krisis ekonomi dan moneter selama ini. Usaha-usaha di sektor pertanian tersebut lebih banyak dilakukan di kawasan perdesaan (*rural area*). Dengan demikian setiap pembahasan sektor pertanian tidak akan lepas dengan pembahasan perkembangan kawasan perdesaan, demikian pula sebaliknya. Kawasan perdesaan adalah kawasan yang memiliki fungsi sebagai tempat permukiman, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Kegiatan ekonomi utama di kawasan perdesaan adalah pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam. Hal ini antara lain tercermin dari data ketenagakerjaan yang menunjukkan bahwa dari seluruh tenaga kerja yang bekerja di perdesaan pada tahun 2006 adalah 57,30 juta orang atau 60,00% dari total tenaga kerja nasional, sebanyak 37,60 juta (65,70%) di antaranya bekerja di sektor pertanian (Budianta, 2010: 69).

Selama dilaksanakannya pembangunan nasional, di samping dampak positif berupa pertumbuhan fisik dan ekonomi, di sisi lain masih banyak ditemukan masalah dalam kaitan hubungan antara desa-kota (*rural-urban linkages*), di antaranya: masih terdapatnya kesenjangan yang tinggi antara pembangunan wilayah perdesaan dan perkotaan; hubungan desa-kota saling memperlemah di mana desa cenderung terkalahkan; terjadinya "urban bias", yaitu terjadinya kecenderungan kawasan perkotaan menguras sumber daya perdesaan; keterbelakangan atau kemiskinan di perdesaan; rendahnya investasi di perdesaan; dan derasnya proses migrasi penduduk secara berlebihan dari perdesaan ke perkotaan (*over urbanization*) dan eksodus sumber daya manusia unggul (*brain drained*) wilayah Kawasan Timur Indonesia (KTI) ke kota-kota besar (terutama di Kawasan Barat Indonesia (KBI) (Tim Penulis Depkimpraswil Dirjen Tata Perkotaan dan Tata Perdesaan, 2004).

Dalam perkembangannya selama ini kondisi kawasan perdesaan pada umumnya masih tetap dicirikan oleh masih besarnya jumlah penduduk miskin, terbatasnya alternatif lapangan kerja, dan rendahnya tingkat produktivitas tenaga kerja perdesaan. Kondisi ini tidak terlepas dari adanya kendala seperti rendahnya tingkat

penguasaan lahan pertanian oleh rumah tangga petani dan tingginya ketergantungan pada kegiatan budi daya pertanian (*on-farm*), lemahnya keterkaitan kegiatan ekonomi antara sektor pertanian dengan sektor industri pengolahan dan jasa penunjang serta keterkaitan antara kawasan perdesaan dengan kawasan perkotaan, rendahnya tingkat pendidikan dan ketrampilan masyarakat perdesaan, rendahnya akses masyarakat kepada sumber permodalan dan sumber daya ekonomi produktif lainnya, serta terbatas dan belum meratanya tingkat pelayanan prasarana dan sarana dasar bagi masyarakat (Kementerian Pekerjaan Umum, 2007).

Sejarawan asal Inggris, Eric Hobsbawm, di awal 1990-an pernah berujar soal 'matinya petani' (*the death of peasantry*). Ia cukup yakin ketika itu, dengan mengamati turun drastisnya jumlah petani di Eropa dan Amerika Utara serta derap akumulasi di belahan dunia lain, petani tidak akan lama lagi lenyap sebagai kategori sosial-ekonomi yang berarti. Hanya saja, masifnya gelombang konflik agraria yang melibatkan petani dan hingga kini tetap bercokolnya petani dalam jumlah statistik signifikan di kawasan negeri 'terbelakang', seakan dengan gamblang telah mementahkan ramalan Hobsbawm. Tapi apakah soalnya memang sesederhana itu? (Habibi, 2018).

Persoalannya tidak bisa begitu sederhana, sebagian justru karena istilah 'petani' itu sendiri. 'Petani' dalam tanda petik, barangkali adalah salah satu istilah paling populer yang sekaligus paling problematik dalam diskusi ilmu sosial. Tiap akademisi bisa menukil watak 'petani' sesuai perspektifnya sendiri, entah karena alasan disiplin keilmuan atau ideologi. Amat sulitnya meraih konsensus tentang apa itu 'petani', pernah membuat seorang antropolog, Anthony Leeds menggerutu bahwa 'petani' hanyalah "terminologi cerita rakyat yang diadopsi ke dalam ilmu sosial.....yang tidak punya apresiasi apapun" (Leeds, 1977: 228).

Keruwetan kian bertambah jika kita membahas 'petani' dalam bahasa Indonesia. Dalam bahasa Inggris, 'petani' bisa mempunyai beberapa padanan kata: *peasant* dan *farmer*. Hanya saja, dalam ilmu sosial, perbedaan istilah *peasant* dan *farmer* bukan hanya soal gagah-gagahan teoritik yang sepele. Istilah satu memiliki makna yang sama sekali berbeda dari yang lain. Apakah hanya kebetulan belaka jika banyak orang berbahasa Inggris menyebut 'petani' di negeri-negeri kapitalis maju yang menguasai puluhan hektar tanah dan memiliki asupan padat teknologi dengan sebutan '*farmer*', sementara menyebut

‘petani’ di kawasan negeri pinggiran seperti Indonesia dengan istilah ‘*peasant*’?

Eric Wolf, pakar yang termasuk salah satu teoritis ‘petani’ yang termasyhur telah memberi petunjuk sejak lebih dari setengah abad yang lalu. Wolf menggunakan istilah ‘*peasant*’ ketika merujuk pada produsen pertanian yang tujuan utamanya ialah subsistensi, dalam hal ini memproduksi produk pertanian semata-mata untuk bertahan hidup dan mempertahankan status sosial mereka (Wolf, 1955: 451). Pengertian ini tidak jauh berbeda dari makna awal kata ‘*peasant*’ yang pertama muncul dalam bahasa Inggris pada sekitar akhir abad pertengahan dan awal abad pencerahan. Kata “*peasant*” yang berarti ‘orang miskin perdesaan’, atau ‘orang biasa’, maupun ‘orang sederhana’, yang tidak harus selalu terlibat dalam kegiatan pertanian (Edelman, 2013).

Tidak jarang kata ‘*peasant*’ kemudian memperoleh makna peyoratifnya: bodoh, kasar bahkan menjurus dekat dengan kriminal. Sebaliknya, ‘*farmer*’ dikaitkan dengan mereka yang memproduksi produk pertanian dengan tujuan untuk melakukan re-investasi dan ekspansi usaha produksinya itu, ringkasnya: akumulasi. Berakar dari kata Prancis *ferme* yang berarti ‘sewa’ atau ‘pinjam’, *farmer* sering diasosiasikan dengan makna pengolah pertanian, yang dalam istilah modern mempunyai nuansa ‘kewirausahaan’ untuk mengembangkan bisnisnya (Habibi, 2018).

Pembedaan konseptual ini seakan memberi pondasi yang kokoh untuk menyebut eksisnya ‘*farmer*’ di negeri kapitalis maju sementara tetap bercokolnya ratusan juta ‘*peasant*’ di negeri-negeri kapitalis pinggiran. Dari sini, orang diajak untuk berpandangan bahwa deklarasi Hobsbawm soal ‘*the death of peasantry*’ meski mungkin valid untuk kawasan kapitalis maju, namun tidak berlaku untuk kawasan ‘terbelakang’. Soalnya lebih ruwet dalam perbendaharaan bahasa Indonesia. Dengan mengartikan baik ‘*peasant*’ maupun ‘*farmer*’ sebagai sama-sama ‘petani’, bisa jadi lelucon jika kita mengatakan ‘petani’ telah mati di negeri kapitalis maju meski ‘petani’ (yang sama) juga tetap bertahan di kawasan kapitalis pinggiran (Habibi, 2018).

Berdasarkan Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra/9/1/12 tentang Pengertian Tanah Pertanian dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan

ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat pencarian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.

D. Jaringan Irigasi

Berbicara tentang lahan pertanian khususnya sawah, sudah barang tentu membutuhkan jaringan irigasi sebagai sumber pengairan. Berdasarkan cara pengaturan, pengukuran aliran air dan lengkapnya fasilitas, maka jaringan irigasi dapat dibedakan ke dalam 3 (tiga) tingkatan yaitu:

1. Nonteknis
2. Semiteknis
3. Teknis (Hariyanto, 2018: 30).

Perbedaan dari klasifikasi jaringan irigasi di atas adalah berdasarkan bangunan utama, kemampuan dalam mengatur dan mengukur debit. Selain itu juga meliputi bentuk jaringan saluran, pengembangan petak tersier, efisiensi secara keseluruhan, dan ukuran (Departemen Pekerjaan Umum, 2005: 40).

Dalam konteks standarisasi irigasi ini, hanya irigasi teknis saja yang ditinjau. Bentuk irigasi yang lebih maju ini cocok untuk dipraktikkan di sebagian besar proyek irigasi di Indonesia. Dalam suatu jaringan irigasi dapat dibedakan adanya empat unsur fungsional pokok, yaitu:

1. Bangunan-bangunan utama (*head works*) di mana air diambil dari sumbernya, umumnya sungai atau waduk.
2. Jaringan pembawa, berupa saluran yang mengalirkan air irigasi ke petak-petak tersier.
3. Petak-petak tersier dengan sistem pembagian air dan sistem pembuangan kolektif air irigasi dibagi-bagi dan dialirkan ke sawah-sawah dan kelebihan air ditampung di dalam suatu sistem pembuangan di dalam petak tersier.

4. Sistem pembuang yang ada di luar daerah irigasi untuk membuang kelebihan air lebih ke sungai atau saluran-saluran alamiah (Hariyanto, 2018: 30).

Adapun penjelasan mengenai jenis-jenis jaringan irigasi adalah sebagai berikut:

1. Irigasi Nonteknis

Di dalam proyek-proyek pembagian air tidak diukur atau diatur, air lebih akan mengalir ke selokan pembuang. Para pemakai air tergabung dalam suatu kelompok yang sama dan tidak diperlukan keterlibatan pemerintah di dalam organisasi jaringan irigasi semacam ini. Persediaan air biasanya melimpah dan kemiringan berkisar antara sedang sampai curam. Oleh karena itu hampir-hampir tidak diperlukan teknik yang sulit untuk pembagian air. Jaringan yang masih sederhana itu mudah diorganisir tetapi memiliki kelemahan-kelemahan yang serius. Kelemahan tersebut di antaranya yang pertama adalah pemborosan air dan karena pada umumnya jaringan ini terletak di daerah yang tinggi, air yang terbuang itu tidak selalu dapat mencapai daerah rendah yang lebih subur. Kedua, terdapat banyak penyadapan yang memerlukan lebih banyak biaya lagi dari penduduk karena setiap desa membuat jaringan dan pengambilan sendiri-sendiri. Karena bangunan pengelaknya bukan bangunan tetap/permanen maka umurnya mungkin pendek (Bisri dan Andalan NP, 2009: 2)

2. Irigasi Semiteknis

Dalam kebanyakan hal, perbedaan satu-satunya antara jaringan irigasi sederhana dan jaringan semiteknis adalah bahwa yang belakangan ini bendungnya terletak di sungai lengkap dengan pengambilan dan bangunan pengukur di bagian hilirnya. Mungkin juga dibangun beberapa bangunan permanen di jaringan saluran. Sistem pembagian air biasanya serupa dengan jaringan sederhana. Kemungkinan bahwa pengambilan dipakai untuk melayani daerah yang lebih luas daripada daerah layanan jaringan sederhana. Oleh karena itu biayanya ditanggung oleh lebih banyak daerah layanan. Organisasinya lebih rumit dan jika bangunan tetapnya berupa bangunan pengambilan dari sungai maka diperlukan lebih banyak keterlibatan dari pemerintah (Bisri dan Andalan NP, 2009: 3)

3. Irigasi Teknis

Salah satu prinsip dalam perencanaan jaringan teknis adalah pemisahan antara jaringan irigasi dan jaringan pembuang. Hal ini berarti bahwa baik saluran irigasi maupun pembuang tetap bekerja sesuai dengan fungsinya masing-masing dari pangkal hingga ujung. Saluran irigasi mengalirkan air irigasi ke sawah-sawah dan saluran pembuang mengalirkan air lebih dari sawah-sawah keselokan-selokan pembuang alamiah yang kemudian akan membuangnya ke laut. Petak tersier menduduki fungsi sentral dalam jaringan irigasi teknis. Luas petak tersier adalah maksimum 150 ha. Pembagian air di dalam petak tersier diserahkan kepada petani. Jaringan saluran tersier dan kuarter mengalirkan air ke sawah. Kelebihan air ditampung di dalam suatu jaringan saluran pembuang tersier dan kuarter dan selanjutnya dialirkan ke jaringan pembuang primer. Jaringan irigasi teknis yang didasarkan pada prinsip-prinsip di atas adalah cara pembagian air yang paling efisien dengan memperhitungkan waktu-waktu merosotnya persediaan air serta kebutuhan-kebutuhan pertanian. Jaringan teknis memungkinkan dilakukannya pengukuran aliran, pembagian air irigasi dan pembuangan air lebih secara efisien. Jika petak tersier hanya memperoleh air pada satu tempat saja dari jaringan pembawa utama, hal ini akan memerlukan jumlah bangunan yang lebih sedikit di saluran primer, eksploitasi yang lebih baik dan pemeliharaan yang lebih murah dibandingkan dengan apabila setiap petani diizinkan untuk mengambil sendiri air dari jaringan pembawa. Kesalahan dalam pengelolaan air di petak-petak tersier juga tidak akan memengaruhi pembagian air di jaringan utama. Keuntungan yang dapat diperoleh dari jaringan gabungan semacam ini adalah pemanfaatan air yang lebih ekonomis dan biaya pembuatan saluran lebih rendah karena saluran pembawa dapat dibuat lebih pendek dengan kapasitas yang lebih kecil. Kelemahan-kelemahannya adalah bahwa jaringan semacam ini lebih sulit diatur dan dieksploitasi, lebih cepat rusak dan menampakkan pembagian air yang tidak merata. Bangunan-bangunan tertentu di dalam jaringan tersebut akan memiliki sifat-sifat seperti bendung dan relatif mahal (Baroroh, 2009:20).

Sumaryanto dan Tahlim menyebutkan bahwa manfaat lahan pertanian dapat dibagi menjadi dua kategori. Pertama, *use values* atau nilai penggunaan dapat pula disebut sebagai *personal use values*. Manfaat ini dihasilkan dari hasil eksploitasi atau kegiatan usaha tani yang dilakukan pada sumber daya lahan pertanian. Kedua, *non use values* dapat pula disebut sebagai *intrinsic values* atau manfaat bawaan. Berbagai manfaat yang tercipta dengan sendirinya walaupun bukan merupakan tujuan dari kegiatan eksploitasi dari pemilik lahan pertanian termasuk dalam kategori ini (Sumaryanti dan Tahlim, 2005).

Pertanian merupakan bentuk kegiatan interaksi antarmanusia dengan lingkungan. Kegiatan ini mempunyai karakteristik yang berbeda dengan kegiatan yang lain, walaupun sama-sama interaksi manusia dengan lingkungannya. Beberapa sifat atau karakteristik pertanian sebagai kegiatan manusia dalam memanfaatkan lahan:

1. Pertanian memerlukan lahan yang luas;
2. Jenis usaha, potensi, dan hasil pertanian yang berbeda dari suatu tempat dengan tempat lain;
3. Kegiatan dan produksi pertanian bersifat musiman;
4. Suatu perubahan dalam suatu tindakan memerlukan perubahan juga dalam hal lain;
5. Pertanian modern selalu berubah (Banowati dan Sriyanto, 2013: 33).

Pembangunan pertanian adalah suatu perubahan yang terencana dan bertahap dalam sektor pertanian, dengan tujuan meningkatkan produksi pertanian secara kuantitas dan kualitas agar dapat memenuhi kebutuhan konsumsi penduduk yang terus meningkat pada umumnya, dan peningkatan kesejahteraan petani pada khususnya melalui peningkatan produktivitas usaha tani dengan menerapkan teknologi baru pertanian. Untuk mencapai tujuan pembangunan pertanian tersebut diperlukan persyaratan-persyaratan tertentu. Menurut Mosher dalam Suparno Sastra M. dan Endy Marlina (2006), ada dua macam syarat, yaitu:

- 1) Syarat mutlak atau esensial:
 - a. Adanya pasar untuk hasil-hasil usaha tani;
 - b. Teknologi yang senantiasa berkembang;
 - c. Tersedianya bahan-bahan dan alat-alat produksi secara lokal;
 - d. Adanya perangsang produksi bagi petani;

- e. Tersedianya pengangkutan yang lancar dan kontinyu.
- 2) Syarat pelancar:
- a. Pendidikan pembangunan;
 - b. Kredit produksi;
 - c. Kegiatan gotong royong petani;

BAB VII

Alih Fungsi Lahan Pertanian

A. Peran Sektor Pertanian

Bagi negara agraris seperti Indonesia, peran sektor pertanian sangat penting dalam mendukung perekonomian nasional, terutama sebagai penyedia bahan pangan, sandang dan papan bagi segenap penduduk, serta penghasil komoditas ekspor nonmigas untuk menarik devisa. Lebih dari itu, mata pencaharian sebagian besar rakyat Indonesia bergantung pada sektor pertanian. Namun ironis sekali, penghargaan masyarakat umum terhadap pertanian relatif rendah dibandingkan sektor lain, seperti industri, pertambangan, dan perdagangan. Hal ini menyebabkan penghargaan terhadap lahan pertanian pun terlalu rendah, tidak proporsional dengan tingkat manfaatnya. Lahan pertanian yang merupakan faktor utama sistem produksi pertanian belum terawat dan terjamin kelestariannya dengan baik. Apabila produksi pertanian diharapkan mampu mengimbangi kebutuhan penduduk yang terus meningkat maka seharusnya luas dan produktivitas lahan pertanian juga terus ditingkatkan. Namun, kenyataan menunjukkan hal lain. Lahan sawah yang diandalkan sebagai penghasil bahan pangan utama cenderung menurun luas bakunya akibat konversi ke nonpertanian. Pertanian lahan kering, walaupun konversinya tidak secepat lahan sawah, dalam beberapa

dasawarsa terakhir terus mengalami degradasi oleh proses erosi, longsor, pencemaran, kebakaran, dan sebagainya (Adimihardja, 2006: 99-100).

Perlu disadari bahwa sektor pertanian sangat penting karena menyediakan berbagai produk yang dibutuhkan seluruh penduduk, dan menghasilkan komoditas ekspor. Namun, masyarakat memandang sektor industri, perdagangan, pertambangan, dan lain-lain memberikan lebih banyak keuntungan bagi mereka yang bekerja di dalamnya, dan lebih terjamin dibanding para petani. Usaha pertanian dianggap mengandung banyak risiko kegagalan, dan harga jual produknya relatif rendah. Pandangan masyarakat umum tersebut menjadikan bidang pertanian sebagai pilihan terakhir dalam melakukan investasi dan pencarian pekerjaan. Demikian juga dalam penggunaan lahan pertanian, masyarakat cenderung untuk tidak mempertahankannya apabila ada rencana konversi lahan ke penggunaan nonpertanian (Adimihardja, 2006: 99-101).

Permasalahan mendasar khususnya secara fisik terhadap tanah adalah yang berkaitan dengan pemanfaatannya, khususnya dalam hal alih fungsi lahan. Hal ini terjadi, disebabkan urgensinya penataan lahan yang harus sesuai dengan fungsi dan tentukan kawasan peruntukan kawasan. Semakin bertambahnya jumlah penduduk mengakibatkan keharusan adanya penataan terhadap lahan Pertanian sehingga kawasan menjadi teratur dan tak tumpang tindih. Ke depannya, hal ini akan sesuai dengan fungsi peruntukan yang berorientasi pada terwujudnya lingkungan hidup yang sehat (Wahidin, 2017: 68-69).

Dalam hubungan ini, kualitas lahan tergantung kepada sifat-sifatnya yang memungkinkan untuk berperan positif atau negatif terhadap penggunaan lahan. Kualitas lahan yang berperan positif tentu yang sifatnya menguntungkan bagi suatu penggunaan. Sebaliknya, kualitas lahan yang bersifat negatif, karena keberadaannya akan merugikan terhadap kegunaan tertentu, sifatnya bisa berperan sebagai faktor penghambat atau pembatas (Adimihardja, 2006: 69).

Di tengah krisis ekonomi yang berdampak hampir pada semua lini, sektor pertanian justru memberikan secercah harapan. Namun, pada saat dukungan untuk memperkuat posisi penguasaan atau kepemilikan tanah pertanian diperlukan, kebijakan soal tanah pertanian ternyata tidak memadai. Dampak negatif kebijakan pertumbuhan

yang sangat berat sebelah itu tampak pada semakin terdesaknya hak-hak petani. Hal itu ditandai dengan semakin menyusutnya areal tanah pertanian akibat pertambahan jumlah penduduk dan alih fungsi tanah pertanian (Sumaya, 2009: 5).

Seiring dengan perkembangan penduduk, kebutuhan lahan untuk perumahan, perkantoran dan gedung pemerintahan juga semakin meningkat, dan dampaknya lahan produksi untuk usaha tani menjadi semakin sempit. Persoalan ini menyebabkan posisi tawar petani menjadi semakin lemah, terbatasnya aksesibilitas terhadap peluang-peluang ekonomi sebagai sumber pendapatan di luar pertanian, dan pada akhirnya akan memengaruhi struktur sosial serta nilai-nilai yang berhubungan dengan keluarganya. Keadaan ini menyebabkan petani hidup di bawah garis kemiskinan, sehingga diperlukan solusi untuk meningkatkan pendapatan petani (Manyamsari dan Mujiburrahmad, 2014: 58).

Irawan menyatakan bahwa dengan adanya alih fungsi lahan, akan menghilangkan pendapatan para petani, baik petani pemilik, penyewa, penggarap maupun buruh tani yang menggantungkan hidupnya dari usaha tani. Apabila terus terjadi alih fungsi lahan, terutama lahan sawah produktif yang banyak menyerap tenaga kerja, maka akan terjadi penurunan kesempatan kerja, dan selanjutnya berdampak pada penurunan pendapatan para petani. Dengan menurunnya pendapatan maka daya beli akan menurun dan berdampak pada menurunnya aksesibilitas ekonomi rumah tangga petani terhadap pangan (Irawan, 2005: 7).

Sektor pertanian masih tetap memberikan kontribusi yang signifikan dalam pertumbuhan perekonomian Indonesia. Namun demikian, secara keseluruhan kinerja sektor pertanian dihadapkan pada berbagai masalah. Ditinjau dari aspek pertanahan, permasalahan sektor pertanian tersebut antara lain adalah:

- a. Cepatnya konversi lahan pertanian menjadi nonpertanian;
- b. Semakin terbatasnya sumber daya tanah yang cocok untuk dikembangkan bagi kegiatan pertanian;
- c. Sempitnya tanah per kapita penduduk Indonesia (900 m²/ kapita);
- d. Makin banyaknya petani gurem dengan luas lahan garapan kurang dari 0,5 ha/ keluarga;
- e. Rentannya status penguasaan tanah pertanian (Isa, 2006: 2).

Secara empiris lahan pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi adalah sawah. Hal tersebut disebabkan oleh:

- a. kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga lebih tinggi;
- b. daerah persawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan.

Akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah persawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering; dan pembangunan prasarana dan sarana permukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, di mana pada wilayah dengan topografi seperti itu (terutama di Pulau Jawa) ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan (Iqbal dan Sumaryanto, 2007: 170).

Indonesia merupakan negara agraris di mana pertanian merupakan basis utama perekonomian nasional. Sebagian besar masyarakat Indonesia masih menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Hampir semua sektor pembangunan fisik memerlukan lahan, seperti sektor pertanian, kehutanan, perumahan, industri, pertambangan dan transportasi. Di bidang pertanian, lahan merupakan sumber daya yang sangat penting, baik bagi petani maupun bagi pembangunan pertanian. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa di Indonesia kegiatan pertanian masih bertumpu pada lahan (*land based agriculture activities*) Sektor pertanian telah memberikan sumbangan besar dalam pembangunan nasional, seperti peningkatan ketahanan nasional, penyerapan tenaga kerja, peningkatan pendapatan masyarakat, peningkatan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB), perolehan devisa melalui ekspor-impor, dan penekanan inflasi, fungsi intermediasi perbankan memang masih belum berjalan secara optimal. Konversi lahan atau alih fungsi lahan pertanian sebenarnya bukan masalah baru. Pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan perekonomian menuntut pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, bangunan industri dan permukiman, hal ini tentu saja harus didukung dengan ketersediaan lahan. Konversi lahan pertanian dilakukan secara langsung oleh petani pemilik lahan ataupun tidak langsung oleh pihak lain yang sebelumnya diawali dengan transaksi jual beli lahan pertanian. Faktor-faktor yang

memengaruhi pemilik lahan mengkonversi lahan atau menjual lahan pertaniannya adalah harga lahan (Pramudiana, 2017: 129).

Alih fungsi lahan pertanian telah menjadi isu global tidak hanya di negara berkembang yang masih bertumpu pada sektor pertanian, namun juga di negara maju untuk menghindari ketergantungan terhadap impor produk pertanian. Dalam prosesnya, alih fungsi lahan pertanian senantiasa berkaitan erat dengan ekspansi atau perluasan kawasan perkotaan. Sebagai contoh, perkembangan Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah sebagai kota pendidikan, pariwisata dan industri menuntut pemenuhan lahan yang tidak sedikit. Permintaan akan lahan dipenuhi dengan mengkonversi lahan yang ada (Uchyani dan Wuriani, 2012: 52).

Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang membawa dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan pada hakikatnya merupakan hal yang wajar terjadi pada era modern seperti sekarang ini, namun alih fungsi lahan pada kenyataannya membawa banyak masalah karena terjadi di atas lahan pertanian yang masih produktif. Lahan pertanian dapat memberikan banyak manfaat seperti dari segi ekonomi, sosial, dan lingkungan. Namun, jika alih fungsi lahan pertanian produktif dibiarkan saja dan tidak dikendalikan maka sudah tentu akan berdampak negatif bagi masyarakat itu sendiri, mengingat begitu penting dan bermanfaatnya lahan pertanian bagi masyarakat tersebut (Husna, Azhar, dan Marsudi, 2018: 526).

B. Faktor Penyebab dan Dampak Terjadinya Alih Fungsi Lahan Pertanian

Faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian khususnya permukiman atau kawasan industri yaitu:

- a. Kebutuhan lahan yang bersifat nonpertanian yang tinggi dan harga lahan pertanian yang masih relatif murah.
- b. Lokasi lahan pertanian yang sudah terjepit antara lahan nonpertanian sehingga menyebabkan sarana dan prasarana yang tidak memadai.
- c. Jumlah penduduk yang semakin meningkat yang menyebabkan kebutuhan untuk mendirikan tempat tinggal juga meningkat.

- d. Pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu wilayah yang menyebabkan akses ke daerah tersebut menjadi lebih mudah dan kondusif. Akibatnya investor dan masyarakat tertarik untuk menguasai tanah tersebut.
- e. Harga lahan yang semakin meningkat menyebabkan petani lain yang di sekitarnya juga tertarik untuk menjual lahannya. Pembeli terkadang bukan penduduk asli dari daerah tersebut sehingga akan lebih banyak ditemui lahan guntai.
- f. Generasi muda yang tidak tertarik untuk mengelola lahan pertanian meskipun orang tua mereka memiliki lahan pertanian (Ayu dan Heriawanto, 2018: 127).

Alih fungsi lahan pertanian di Indonesia, angkanya memang sangat mencengangkan. Diperoleh data dari Badan Pusat Statistik yang menyebutkan bahwa luas lahan baku sawah terus menurun. Pada tahun 2018, luas lahan baku sawah tinggal 7,1 juta hektar. Angka ini menurun jika dibandingkan dengan luas pada tahun 2017 yaitu 7,75 juta hektar (Wahyuni, 2018).

Beberapa dampak alih fungsi lahan pertanian adalah sebagai berikut:

1. Berkurangnya lahan pertanian
Dengan adanya alih fungsi lahan menjadi nonpertanian, maka otomatis lahan pertanian menjadi semakin berkurang. Hal ini tentu saja memberi dampak negatif pada berbagai bidang baik secara langsung maupun tidak langsung.
2. Menurunnya produksi pangan nasional
Akibat lahan pertanian yang semakin sedikit, maka hasil produksi juga akan terganggu. Dalam skala besar, stabilitas pangan nasional juga akan sulit tercapai. Mengingat jumlah penduduk yang semakin meningkat tiap tahunnya sehingga kebutuhan pangan juga bertambah, namun kenyataannya lahan pertanian justru semakin berkurang.
3. Mengancam keseimbangan ekosistem
Dengan berbagai keanekaragaman populasi di dalamnya, sawah atau lahan-lahan pertanian lainnya merupakan ekosistem alami bagi beberapa binatang. Sehingga jika lahan tersebut mengalami perubahan fungsi, binatang-binatang tersebut akan kehilangan tempat tinggal dan bisa mengganggu ke permukiman warga. Selain itu, adanya lahan pertanian juga membuat air hujan termanfaatkan

dengan baik sehingga mengurangi risiko penyebab banjir saat musim penghujan.

4. Sarana prasarana pertanian menjadi tidak terpakai
Pemerintah telah mengalokasikan biaya untuk membangun sarana dan prasarana pertanian dengan maksud untuk membantu peningkatan produk pertanian. Salah satu contoh dalam sistem pengairan misalnya, akan banyak kita jumpai proyek-proyek berbagai jenis irigasi dari pemerintah, mulai dari membangun bendungan, membangun drainase, serta infrastruktur lain yang ditujukan untuk pertanian. Jika lahan pertanian tersebut beralih fungsi, maka sarana dan prasarana tersebut menjadi tidak terpakai lagi.
5. Banyak buruh tani kehilangan pekerjaan
Buruh tani adalah orang-orang yang tidak mempunyai lahan pertanian melainkan menawarkan tenaga mereka untuk mengolah lahan orang lain yang membutuhkan tenaga. Sehingga jika lahan pertanian beralih fungsi dan menjadi semakin sedikit, maka buruh-buruh tani tersebut terancam akan kehilangan mata pencaharian mereka.
6. Harga pangan semakin mahal
Ketika produksi hasil pertanian semakin menurun, tentu saja bahan-bahan pangan di pasaran akan semakin sulit dijumpai. Hal ini tentu saja akan dimanfaatkan sebaik mungkin bagi para produsen maupun pedagang untuk memperoleh keuntungan besar. Maka tidak heran jika kemudian harga-harga pangan tersebut menjadi mahal.
7. Tingginya angka urbanisasi
Sebagian besar kawasan pertanian terletak di daerah perdesaan. Sehingga ketika terjadi alih fungsi lahan pertanian yang mengakibatkan lapangan pekerjaan bagi sebagian orang tertutup, maka yang terjadi selanjutnya adalah angka urbanisasi cenderung meningkat. Orang-orang dari desa akan berbondong-bondong pergi ke kota dengan harapan mendapat pekerjaan yang lebih layak. Padahal bisa jadi setelah sampai di kota keadaan mereka tidak berubah karena persaingan yang semakin ketat (Anonim, 2016).

C. Pengendalian Alih Fungsi Lahan

Salah satu bentuk alih fungsi lahan pertanian adalah dengan mengubah peruntukan sawah untuk kepentingan pembangunan perumahan. Dalam hal perumahan, pemerintah telah mengatur dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman yang substansinya adalah bahwa Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Sedangkan Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung peri kehidupan dan penghidupan.

Dalam rangka mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tersebut dengan jelas disebutkan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional. LP2B dapat berupa lahan beririgasi, lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak) dan/atau lahan tidak beririgasi (lahan kering).

Selain Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, diterbitkan juga Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan. Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang No.41 Tahun 2009, dalam Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 juga ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan lahan pertanian berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah pengendalian alih fungsi lahan sawah sudah banyak dibuat. Tetapi, hingga kini implementasinya belum berhasil diwujudkan secara optimal. Hal ini antara lain karena kurangnya dukungan data dan

minimnya sikap proaktif yang memadai ke arah pengendalian alih fungsi lahan sawah tersebut. Terkait dengan itu, Nasution mengemukakan bahwa setidaknya terdapat tiga kendala mendasar yang menjadi alasan mengapa peraturan pengendalian alih fungsi lahan sulit terlaksana, yaitu:

1. Kendala Koordinasi Kebijakan

Di satu sisi pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi lahan, tetapi di sisi lain, pemerintah justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan tersebut melalui kebijakan pertumbuhan industri/manufaktur dan sektor nonpertanian lainnya yang dalam kenyataannya menggunakan tanah pertanian.

2. Kendala Pelaksanaan Kebijakan

Peraturan-peraturan pengendalian alih fungsi lahan baru menyebutkan ketentuan yang dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan atau badan hukum yang akan menggunakan lahan dan/ atau akan mengubah lahan pertanian ke nonpertanian. Oleh karena itu, perubahan penggunaan lahan sawah ke nonpertanian yang dilakukan secara individual/ perorangan belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut, di mana perubahan lahan yang dilakukan secara individual justru diperkirakan sangat luas.

3. Kendala Konsistensi Perencanaan

RTRW yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme pemberian izin lokasi, adalah merupakan instrumen utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis. Namun dalam kenyataannya, banyak RTRW yang justru merencanakan untuk mengalihfungsikan lahan sawah beririgasi teknis menjadi nonpertanian (Nasution, 2003: 53).

Sehubungan dengan tiga kendala di atas, tidak efektifnya peraturan yang telah ada, juga dipengaruhi oleh:

- a. lemahnya sistem administrasi tanah;
- b. kurang kuatnya koordinasi antarlembaga terkait; dan
- c. belum memasyarakatnya mekanisme implementasi tata ruang wilayah.
- d. persepsi pemerintah tentang kerugian akibat alih fungsi lahan sawah cenderung bias ke bawah (*under estimate*), sehingga dampak negatif alih fungsi lahan sawah tersebut kurang dianggap sebagai persoalan yang perlu ditangani secara serius dan konsisten dan

- e. kurangnya sosialisasi kebijakan konversi lahan kepada para pelaksana kebijakan dan masyarakat luas yang meliputi potensi dampak negatif konversi lahan dan berbagai peraturan yang terkait dengan masalah konversi lahan beserta sanksi yang berlaku (Irawan, 2008: 131).

Seperti halnya Nasoetion, Simatupang dan Irawan berpendapat bahwa dari beberapa peraturan perundang-undangan alih fungsi lahan pertanian yang ada memiliki berbagai kelemahan. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain:

- a. Objek lahan pertanian yang dilindungi dari proses alih fungsi ditetapkan berdasarkan kondisi fisik lahan, padahal kondisi fisik lahan tersebut relatif mudah direkayasa, sehingga alih fungsi lahan dapat berlangsung tanpa melanggar peraturan yang berlaku.
- b. Peraturan yang ada cenderung bersifat himbauan dan tidak dilengkapi sanksi yang jelas, baik yang menyangkut dimensi maupun pihak yang dikenai sanksi.
- c. Jika terjadi alih fungsi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, maka sulit ditelusuri pihak mana yang paling bertanggung jawab, mengingat izin alih fungsi lahan merupakan keputusan kolektif berbagai instansi.
- d. Peraturan perundangan-undangan yang berlaku kadangkala memang bersifat paradoksial dan dualistik. Di satu sisi bermaksud untuk melindungi alih fungsi lahan sawah, namun di sisi lainnya pemerintah cenderung mendorong pertumbuhan industri yang nota bene basisnya membutuhkan lahan. Di wilayah yang lahan keringnya terbatas, seperti pantai utara Jawa, kebijakan tersebut jelas akan menekan eksistensi lahan sawah yang ada (Simatupang dan Irawan, 2002).

Regulasi tentang alih fungsi lahan harus dijalankan secara ketat, terkontrol mulai tingkat pusat sampai ke daerah. Sebab apabila tidak dilaksanakan diperkirakan tahun 2025 nanti luas lahan sawah di Indonesia hanya akan tersisa dua juta hektar. Maka dari itu perlu adanya upaya Penyelamatan Lahan Pertanian Pangan, baik yang sudah ada atau cadangannya. Hal tersebut perlu ditindaklanjuti dengan mengidentifikasi lahan pertanian yang ada saat ini baik yang beririgasi dan tidak beririgasi dalam bentuk Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan (LP2B) dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B) (Taufik, Kurniawan, dan Pusparini, 2017: 63).

Alih fungsi lahan pertanian yang terjadi saat ini lebih tepat disebut betonisasi atau aspalisasi. Terminologi betonisasi dan aspalisasi ini diintroduksi guna mempersempit dan mempertegas pengertian alih fungsi lahan yang bermakna amat luas, mulai dari alih fungsi lahan hutan ke lahan perkebunan sampai lahan sawah yang meloloskan air (*permeable*) menjadi permukiman dan industri yang cenderung tidak meloloskan air (*impermeable*). Tingginya laju alih fungsi lahan sawah menjadi lahan industri di Jawa, selain karena nilai tukar produk pertanian yang terus merosot, juga karena input dan risiko usaha tani cenderung meningkat dan *unpredictable*. Hal ini diperoleh dari peternak susu di Jawa Tengah yang mengeluhkan harga pakan dan kebutuhan sehari-hari (pangan dan sandang) yang terus meningkat. Selain itu, harga susu cenderung menurun akibat permainan oknum tengkulak. Karena itu, para petani bertanya, apakah rendahnya komitmen pemerintah untuk melindungi petani harus diimbangi petani dengan mempertahankan lahan usaha tani dan tidak menjualnya untuk kepentingan pabrik? Hal itu merupakan sesuatu yang ironis. Pemicu laju alih fungsi lahan pertanian subur lainnya, terutama di Jawa, antara lain karena fasilitas, daya dukung lahan, pangsa pasar di Jawa yang lebih menjanjikan dibandingkan dengan di luar Jawa, dan lemahnya penegakan hukum. Hal ini membuat investor memilih Jawa sebagai lahan investasi. Apalagi saat *booming* ekonomi Indonesia, pemerintah banyak memberi insentif kepada investor guna mengejar target pertumbuhan ekonomi. Saat itu kompensasi alih fungsi lahan sawah di Jawa, dilakukan dengan membuka sawah di luar Jawa, namun banyak yang gagal. Contohnya, pembukaan lahan sejuta hektar (Irianto, 2021).

Konversi lahan pertanian pangan pada penggunaan nonpertanian merupakan persoalan serius yang sedang kita hadapi sekarang ini, dan masih akan berlangsung beberapa tahun yang akan datang. Jika Pemerintah belum berhasil menemukan model yang komprehensif dan terpadu mengenai pembangunan pertanian. Penyelesaian konversi lahan tidak boleh didekati secara parsial hanya di sektor pertanian, melainkan secara terpadu dengan sektor-sektor yang lain, seperti sektor pertambangan dan energi, sektor kehutanan, infrastruktur dan lain sebagainya.

Hal ini terutama menyangkut sumber pendanaan bagi pemberdayaan petani, dan peningkatan kesejahteraan mereka. Berbagai asset strategis yang kita miliki diharapkan menjadi sumber pendanaan bagi pembangunan pertanian. Bertolak dari hasrat untuk menjaga keamanan, ketahanan, dan kedaulatan pangan, perlu adanya evaluasi kritis mengenai berbagai kebijakan yang terkait dengan upaya pengendalian laju konversi lahan, sebagai upaya untuk menghasilkan model pembangunan pertanian yang komprehensif dan *integrated* dengan sektor-sektor pembangunan yang lain. Karena itu, yang menjadi pertanyaan adalah:

1. Apa saja faktor-faktor pendorong laju konversi lahan pertanian secara makro terkait dengan kebijakan pembangunan?
2. Bagaimana seharusnya kebijakan pembangunan pertanian dalam upaya mengurangi laju konversi lahan pertanian? (Maman, 2013: 77).

Dua pertanyaan tersebut merupakan permasalahan pokok dalam pembicaraan mengenai konversi lahan pertanian. Dengan menjawab dua persoalan tersebut, diharapkan akan diperoleh formula kebijakan yang tepat untuk merevitalisasi sektor pertanian (Maman, 2013: 78).

Ketergantungan pada pangan impor akan mengakibatkan hilangnya kedaulatan pangan sebuah negara, walaupun sementara waktu masih bisa memelihara ketahanan pangan dengan cara membeli dan bekerja sama dengan negara lain. Kedaulatan pangan, yakni kemampuan sebuah negara untuk menyediakan, mencukupi, dan menetapkan kebijakan pangan secara mandiri sangat penting. Pangan bukan hanya sekedar komoditas biasa melainkan komoditas yang penuh dengan nuansa politis dan sosial yang bermuara pada ketahanan, kedaulatan dan eksistensi sebuah bangsa dan negara. Banyak negara yang terhapus dari peta dunia akibat menghadapi persoalan pangan (Maman, 2013: 80).

Kekaisaran Romawi Timur (Byzantium) berakhir karena kehabisan suplai pangan akibat blokade dan pengepungan yang dilakukan oleh Pasukan Turki Utsmani atas ibu kota Rowawi Timur, yakni Konstantinopel, dari berbagai arah, baik dari darat maupun laut. Penghentian eksport gandum Amerika Serikat ke Uni Soviet di tahun 1980-an mengakibatkan instabilitas politik Uni Soviet yang mempercepat keruntuhannya. Dalam sejarah Islam, Nabi Muhammad

SAW pernah melakukan diplomasi pangan untuk memecah persekutuan Quraisy dan Yahudi Madinah dalam Perang Ahzab. Rasulullah SAW pergi kepada Uyainah bin Hishn bin Hudzaifah bin Badr dan kepada al-Harits bin Auf bin Abu Haritsah al-Murri. Saat itu keduanya menjadi panglima Perang Ghathfan. Nabi SAW menawarkan sepertiga hasil kurma Madinah kepada mereka, dengan kompensasi, keduanya pulang bersama pasukannya, tidak terlibat dalam persekutuan bersama-sama pasukan Quraisy untuk menyerang Islam.

Begitu pentingnya pangan, maka dapat dibayangkan seandainya kita sepenuhnya tergantung kepada pangan impor. Akibatnya eksistensi dan kepercayaan diri kita akan berkurang sehingga kita akan mudah dikendalikan pihak lain. Karena itu, mempertahankan keamanan dan kedaulatan pangan memang sangat penting. Dalam hal ini Pemerintah Indonesia pun sebenarnya sudah merasakan adanya persoalan yang sangat pelik dalam hal konversi lahan, tetapi kelihatan belum menemukan formula yang tepat untuk menyelesaikannya. Pemerintah berusaha menghentikan laju konversi lahan pertanian, hanya dengan upaya moratorium, seperti tampak dalam pernyataan dan himbauan Mentan Suswono dan Menko Perekonomian Hatta Rajasa untuk penghentian (sementara) konversi lahan pertanian beberapa waktu yang lalu. Sebelumnya, Pemerintah bersama DPR juga telah mengesahkan Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UUPLPB) yang memberi sanksi kepada petani yang mengkonversi lahan pertanian, yang ditetapkan sebagai kawasan pertanian pangan berkelanjutan.

Beberapa Pemda juga memberikan insentif pajak bagi lahan pertanian pangan. Pemerintah pun memberikan subsidi harga dalam pengadaan saprotan. Namun semua langkah ini belum berhasil mencegah laju konversi lahan. Dorongan untuk mengkonversi lahan pertanian masih terlalu besar. Demikian halnya magnet yang menarik petani untuk mengalihkan fungsi lahan pertanian pada penggunaan lain masih terlalu kuat dibanding berbagai kebijakan pemerintah yang berusaha menahan laju alih fungsi lahan. Karena itu, perlu adanya penelitian mengenai faktor pendorong dan faktor penarik bagi konversi lahan pertanian, sebagai sebuah proses untuk merumuskan model pembangunan yang komprehensif dan terpadu (*integrated*). Pertanian seharusnya bukan merupakan entitas yang terpisah, melainkan sebagai satu kesatuan dalam penataan dan pengelolaan asset sebuah negara secara menyeluruh (Maman, 2013: 81).

Alih fungsi lahan atau konversi lahan dapat diartikan sebagai suatu perubahan fungsi kawasan lahan dari fungsinya semula, menjadi fungsi lain yang dapat menimbulkan dampak atau masalah terhadap lingkungan dan potensi lahan (Utomo, Rifai, dan Thohir, 1992). Menurut Irawan dan Friyatno (2005), proses alih fungsi lahan pertanian pada tingkat mikro dapat dilakukan oleh petani sendiri atau dilakukan pihak lain. Alih fungsi lahan yang dilakukan oleh pihak lain secara umum memiliki dampak yang lebih besar terhadap penurunan kapasitas produksi pangan karena proses alih fungsi lahan tersebut biasanya mencakup hamparan lahan yang cukup luas, terutama ditujukan untuk pembangunan kawasan perumahan. Alih fungsi lahan yang dilakukan oleh pihak lain tersebut biasanya berlangsung melalui pelepasan hak pemilikan lahan petani kepada pihak lain, yang kemudian diikuti dengan pemanfaatan lahan tersebut untuk kegiatan nonpertanian yang menyebabkan penyempitan lahan. Penyempitan pada lahan akan berdampak langsung terhadap volume produksi padi yang dilakukan petani di wilayah tersebut. Penyempitan lahan ini juga akan berdampak pada kondisi ekonomi petani. Petani yang pada awalnya merupakan petani pemilik kini secara perlahan mereka mulai berubah kedudukannya menjadi petani penggarap, buruh tani, pengangguran ataupun pindah ke pekerjaan lain. Hal ini tentunya menggambarkan bahwa telah terjadinya transformasi dari sektor pertanian ke nonpertanian. Adanya transformasi ini disebabkan karena dalam usaha pertanian, lahan merupakan salah satu faktor yang menentukan jumlah produksi. Penurunan volume produksi padi akan menghilangkan nilai produksi pertanian dan pendapatan petani. Selain itu, adanya alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian juga akan berpengaruh juga terhadap kondisi lingkungan secara fisik, seperti: banjir, kekurangan air, dan pencemaran air. Hal ini akan berpengaruh terhadap kondisi lingkungan masyarakat (Pramudiana, 2017: 130).

Dampak konversi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian menyangkut dimensi yang sangat luas, selain penurunan produksi pangan, karena terkait dengan aspek-aspek perubahan orientasi ekonomi, sosial, budaya dan politik masyarakat. Arah perubahan tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap pergeseran kondisi ekonomi, tata ruang pertanian serta pembangunan pertanian baik di tingkat regional maupun nasional (Bambang, Bambang I, dan Agustin, 2006: 26). Selain aspek ekonomi

yang secara nyata timbul akibat konversi lahan pertanian, kerugian sosial jangka panjang juga akan terjadi di antaranya adalah (1) penurunan produksi pangan, (2) degradasi agro ekosistem, (3) degradasi tradisi dan budaya pertanian, (4) sempitnya garapan usaha tani dan (5) turunnya kesejahteraan petani (Harini, Nurdin, dan Aprilia, 2014: 476).

Fenomena konversi lahan pertanian yang terjadi di Kabupaten Sleman Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta perlu mendapat perhatian. Luas lahan sawah dari tahun ke tahun terus mengalami penurunan, pada tahun 1987 luas lahan sawah 46,08% turun menjadi 33,11% pada tahun 2006. Penurunan lahan sawah tersebut diikuti dengan peningkatan luas lahan terbangun dari 18,68% menjadi 40,22%. Kondisi tersebut terjadi sebagai dampak *urban sprawl*, yaitu perkembangan fungsi kota yang merembet ke daerah pinggiran kota. Pertumbuhan ekonomi dan jasa nonpertanian yang terus berkembang seperti pembangunan fasilitas pendidikan dan pusat-pusat perdagangan (mall, ruko, rumah makan) serta perumahan menyebabkan konversi lahan pertanian ke nonpertanian di Kabupaten Sleman tidak dapat dihindarkan (Harini, Nurdin, dan Aprilia, 2014: 476).

Seperti telah disebutkan di atas, alih fungsi lahan atau konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang membawa dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan pada hakikatnya merupakan hal yang wajar terjadi pada era modern seperti sekarang ini, namun alih fungsi lahan pada kenyataannya membawa banyak masalah karena terjadi di atas lahan pertanian yang masih produktif. Lahan pertanian dapat memberikan banyak manfaat seperti dari segi ekonomi, sosial, dan lingkungan. Namun, jika alih fungsi lahan pertanian produktif dibiarkan saja dan tidak dikendalikan maka sudah barang tentu akan berdampak negatif bagi masyarakat tersebut, mengingat begitu penting dan bermanfaatnya lahan pertanian bagi masyarakat itu sendiri (Husna, Azhar, dan Marsudi, 2018: 526).

BAB VIII

Konflik Pertanian dengan industri

A. Kontribusi Sektor Pertanian dan Industri

Problematika yang terjadi dalam penyerapan tenaga kerja sektor pertanian dan sektor industri menunjukkan adanya masalah dalam perubahan struktural perekonomian nasional. Kontribusi sektor industri terus meningkat, sayangnya justru sektor pertanianlah yang menyerap tenaga kerja paling banyak. Kemiskinan pekerja bidang pertanian semakin parah, demikian juga kesenjangan antara sektor pertanian dan sektor industri yang semakin luas. Kondisi ini akan mempersulit pembangunan perdesaan, karena mayoritas pekerja pertanian dan keluarganya tinggal di perdesaan. Menurut Nainggolan, cepatnya penurunan pangsa pertanian terhadap PDB dibandingkan dengan penurunannya terhadap pangsa tenaga kerja, dapat menunjukkan semakin besarnya tenaga kerja yang terperangkap di bidang pertanian sehingga semakin tidak produktif dan tidak efisien, yang menyebabkan menurunnya pendapatan per kapita tenaga kerja sektor pertanian. Ketidakseimbangan transformasi struktural perekonomian ini dengan demikian menghambat peningkatan produktivitas sektor pertanian dan pada gilirannya menjadi

kendala pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan mengingat pertumbuhan ekonomi dihasilkan oleh kontribusi *out put* seluruh sektor dalam perekonomian (Amalina dan Asmara, 2009).

Indonesia mempunyai dasar pertimbangan yang kuat untuk memberikan prioritas pada pembangunan sektor pertanian. Hal ini dikarenakan Indonesia yang diberi kelimpahan potensi lahan, laut dan perairan yang sangat besar. Dengan dasar bahwa manusia akan selalu mempunyai tuntutan untuk memenuhi kebutuhan pangan yang semakin meningkat, sedangkan di saat yang sama sebagian negara-negara pertanian mulai bergeser ke sektor industri. Seharusnya Indonesia dapat mengisi pasar global untuk produk-produk pertanian. Produk-produk yang dibutuhkan oleh negara lain, sebagian besar merupakan produk unggulan Indonesia. Misalnya saja kelapa sawit, karet, teh, unggas, susu, dan lain-lain. Tetapi untuk menjadikan sektor pertanian sebagai suatu *leading sector* dalam proses pembangunan bukanlah hal yang mudah. Jika kita sepakati, bahwa pertanian sebagai motor penggerak pembangunan nasional, maka semua aspek yang terkait dengan pembangunan pertanian harus disesuaikan termasuk lembaga pemerintah yang menangani pertanian.

Pada dasarnya sektor pertanian dapat dijadikan sebagai basis pembangunan perekonomian di daerah karena memiliki keterkaitan dengan sektor depan (*forward linkages*) maupun kaitan dengan sektor belakang (*backward linkages*). Keterkaitan langsung ke depan dapat ditunjukkan dengan banyaknya output sektor pertanian yang dipakai oleh sektor-sektor lain sebagai input. Sementara keterkaitan langsung ke belakang ditunjukkan dengan banyaknya input yang berasal dari produksi berbagai sektor, yang dipakai oleh sektor pertanian dalam suatu proses produksi. Keterkaitan langsung ke depan dapat ditunjukkan dengan banyaknya output sektor pertanian yang dipakai oleh sektor-sektor lain sebagai input. Sementara keterkaitan langsung ke belakang ditunjukkan dengan banyaknya input yang berasal dari produksi berbagai sektor, yang dipakai oleh sektor pertanian dalam suatu proses produksi.

Besarnya keterkaitan sektor pertanian dengan sektor lain di daerah sangat tergantung pada komponen-komponen faktor kunci, seperti sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, pasar, akses kepada modal, infrastruktur dan bahan baku/sarana prasarana produksi, serta iklim usaha. Dengan semakin kuatnya keterkaitan sektor pertanian dengan sektor lain, maka posisi sektor pertanian

menjadi sangat penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi suatu daerah (Hermanto, 2009: 372).

Objek utama perencanaan tata ruang yang sering menimbulkan konflik adalah tanah. Dan dalam hal ini, fokus pembicaraan lebih bertemakan tanah pertanian, karena dapat dikatakan bahwa sektor pertanian merupakan hal yang sangat penting. Pengaruh ketersediaan dan akses tanah untuk pertanian berpengaruh terhadap kestabilan ekonomi dan politik suatu negara. Sebagaimana dinyatakan oleh Tri Pranadji bahwa penguasaan kelembagaan perdagangan hasil pertanian merupakan syarat penting bagi kemajuan ekonomi masyarakat agraris, indikator siapa yang berkuasa di bidang politik adalah siapa yang bisa menguasai sistem perdagangan hasil pertanian, terutama untuk memasok kebutuhan pasar global/Eropa (Pranaji, 1995: 5)

Ketahanan sektor pertanian dalam menghadapi krisis menyebabkan terjadinya perubahan pola pikir dari para perencana pembangunan di negara-negara yang sedang berkembang. Tadinya pada awal abad 21, paradigma pembangunan negara adalah industrialisasi. Dengan tujuan untuk menyejajarkan negara dengan negara-negara yang sudah maju. Namun ketika krisis ekonomi melanda, meruntuhkan industri-industri yang telah dibangun, semua kembali ke semula. Berdasarkan data statistik yang ada, saat ini sekitar 75% penduduk Indonesia tinggal di wilayah perdesaan. Lebih dari 54% di antaranya menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian, dengan pendapatan yang relatif rendah. Hal ini dikaitkan dengan faktor luas lahan yang dimiliki kebijakan pemerintah dalam pemberian insentif kepada petani, dan sebagainya. Petani di Indonesia banyak yang disebut dengan “petani gurem”. Ini menunjukkan kualitas SDM di sektor pertanian yang masih rendah. Seperti diungkapkan dalam sosiologi Barat, bahwa terdapat dua konsep mengenai petani, yaitu *peasants* dan *farmers*. *Peasants (subsistence farmers)* adalah petani yang memiliki lahan sempit dan memanfaatkan sebagian besar dari hasil pertaniannya untuk kepentingan mereka sendiri. Sedangkan *Farmers* adalah orang-orang yang hidup dari pertanian dan memanfaatkan sebagian besar hasil pertaniannya untuk dijual, dan *farmers* sudah mengenal teknologi pertanian. Berkaitan dengan petani di Indonesia, maka dapat digolongkan bahwa sebagian besar petani di Indonesia adalah masuk dalam kategori

istilah *Peasants*. Sehingga hal tersebut menempatkan petani Indonesia pada posisi yang dilematis (Hapsah, 2007: 2-3).

Konversi lahan pertanian merupakan pengalihfungsian lahan pertanian dan segala pemanfaatannya menjadi nonpertanian. Berubahnya struktur agraria dalam komunitas petani menjadi implikasi dari pengkonversian lahan pertanian terhadap petani. Implikasi tersebut dapat dilihat setelah konversi lahan pada kurun waktu yang cukup lama. Proses transfer kepemilikan lahan tidak bisa terlepas dari fenomena konversi lahan, karena pemilik lahan akan terpengaruh untuk menjual lahan miliknya karena harga semakin melonjak khususnya pada kasus lahan yang berdekatan dengan pusat pengembangan masyarakat.

Perkembangan kehidupan telah membuat alih fungsi lahan pertanian sulit dihindarkan. Jumlah penduduk terus bertambah, tuntutan peningkatan kualitas kehidupan, serta orientasi kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah, semuanya itu mendorong terjadinya konversi lahan. Seiring tekanan kebutuhan sektor lain terhadap lahan, rata-rata kepemilikan lahan petani pun menyusut. Jelas bahwa konversi lahan berdampak pada kehidupan masyarakat dari sisi ekonomi dan sosial (Hasibuan, 2015: 2).

Jika dikaitkan dengan kepentingan petani dan pemerintah, maka ketersediaan lahan sangat perlu untuk dimanfaatkan dalam rangka meningkatkan produksi pertanian, membuka lapangan kerja, serta memperbaiki taraf hidup masyarakat yang sekaligus juga membantu penanggulangan kemiskinan. Permintaan produk-produk pertanian pada waktu yang akan datang dimungkinkan akan terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk, sehingga ketersediaan lahan untuk pertanian harus bertambah bersamaan dengan pemanfaatan teknologi dan inovasi pertanian. Memang kita sadari bahwa membuka lahan pertanian yang baru di berbagai daerah tidak mudah dan selalu membutuhkan biaya yang besar. Sehingga upaya pemanfaatan lahan yang ada sambil menekan konversi lahan ke penggunaan yang lain, diharapkan akan mendorong peningkatan pendapatan masyarakat dan laju pertumbuhan ekonomi regional. Jika pemanfaatan lahan yang ada tidak disertai mengendalikan konversi lahan, maka semakin lama lahan pertanian menjadi sempit dan akhirnya produk pertanian sebagai sumber bahan pangan menjadi semakin berkurang.

B. Tantangan dalam Kebijakan Ekonomi Lahan

Tantangan besar dan mendasar dalam kebijakan ekonomi lahan di masa mendatang terletak pada ketersediaan dan akses terhadap lahan itu sendiri, terutama bagi petani kecil dan petani yang tidak memiliki lahan (buruh tani). Pemerintah telah melakukan berbagai usaha untuk melindungi petani dari masalah-masalah kepemilikan dan penggarapan lahan pertanian, tetapi banyak juga masalah yang dihadapi untuk mengurangi berbagai benturan kepentingan penguasaan lahan ini. Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman, dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang misalnya untuk melindungi kepentingan petani dan keberlanjutan pembangunan pertanian (Pasaribu, 2021).

Industri diyakini sebagai motor penggerak perekonomian yang sangat kuat karena sifatnya yang dinamis dan mempunyai nilai tambah besar. Adanya kepercayaan pada pengaruh kuat industri secara luas, maka setiap wilayah berusaha mengubah struktur perekonomiannya dengan menggeser titik berat dari sektor primer menjadi sektor sekunder. Keyakinan akan superioritas sektor industri telah melupakan konsep kebutuhan yang tinggi akan keseimbangan antara sektor primer, sekunder, dan tersier di mana keterkaitan antara ketiganya dapat menghasilkan multiplier dalam penyediaan pekerjaan dan pendapatan. Pertanian yang merupakan bagian dari sektor primer mulai dianggap kurang penting dan tersisihkan oleh industrialisasi, padahal produk pertanian sangat dibutuhkan untuk ketahanan pangan dan masukan industri, mampu menyerap tenaga kerja yang besar, serta mampu memberikan pendapatan. Selain telah mengurangi keberadaan faktor produksi utama kegiatan pertanian yang bersifat fisik atau lahan pertanian, superioritas industri sebagai andalan dalam menggerakkan perekonomian wilayah dan nasional juga dikhawatirkan akan semakin menurunkan kapasitas faktor produksi kegiatan pertanian lain yang bersifat nonfisik, yaitu faktor yang berhubungan dengan kapasitas manusia sebagai pelaku kegiatan pertanian. Kapasitas manusia dalam menjalankan kegiatan pertanian, selain berasal dari pengetahuan dan ketrampilan individu petani dalam mengolah lahan pertanian dan mengolah serta memasarkan hasil pertanian, juga tidak kalah penting kapasitas kolektif petani

dalam seluruh kegiatan pertanian. Kapasitas kolektif petani ini dimungkinkan ada apabila komunitas petani mempunyai modal sosial yang cukup besar. Modal sosial merupakan kemampuan yang muncul dari kelaziman kepercayaan dalam suatu masyarakat atau dalam bagian tertentu dari masyarakat (Sawitri dan Soepriadi, 2014: 17-18).

Masyarakat yang saling percaya akan lebih baik dalam inovasi organisasi karena kepercayaan yang tinggi memungkinkan munculnya rentang hubungan sosial yang lebar (Fukuyama, 1995). Perluasan modal sosial yang positif, terutama dalam komunitas dengan sumber daya ekonomi dan politik yang terbatas, secara konsekuensi akan menghasilkan peningkatan kinerja ekonomi dan politik dan peningkatan kualitas kehidupan (Carpenter, 2004: 853).

Menurut Baswir dalam Darojah, perubahan struktur ekonomi Indonesia juga memunculkan kesenjangan antara sektor pertanian (desa) dan sektor industri (kota). Pergeseran struktur ekonomi dari agrikultural ke industrial tidak diikuti oleh pergeseran tenaga kerja antarsektor. Dalam periode tahun 1970-1991, persentase tenaga kerja yang bekerja di sektor industri hanya meningkat 6%. Sedangkan persentase tenaga kerja di sektor pertanian menurun sebesar 12,5%. Itu artinya ada *gap* jumlah tenaga kerja yang bergeser, itu jika diasumsikan pergeseran tenaga kerja sektor pertanian mengarah ke sektor industri. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa produktivitas sektor industri (padat modal) lebih tinggi daripada sektor pertanian (padat karya) (Darojah, 2012: 79).

Dalam model Lewis yang sangat populer sebagai model pembangunan nasional di negara-negara dunia ketiga pada periode tahun 1960-an dan 1970-an, tujuan akhir proses pembangunan adalah transformasi perekonomian nasional dari perekonomian yang berlandaskan pertanian dengan surplus tenaga kerja menjadi perekonomian yang berlandaskan industri berteknologi maju. Singkatnya, dengan mengikuti strategi pembangunan sebagaimana direkomendasikan oleh model pembangunan Lewis, perekonomian negara-negara dunia ketiga akan mengalami suatu transformasi struktural, dari suatu struktur perekonomian yang didominasi pertanian dengan laju pertumbuhan ekonomi yang sangat rendah ke suatu struktur perekonomian yang didominasi industri perkotaan dengan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi (Darojah, 2012: 79).

Setelah tahun 1950-an, reformasi agraria mengalami perubahan peranan. Jika sebelumnya dianggap suatu program untuk mengatasi ketimpangan di daerah perdesaan dan khususnya di bidang pertanian, sesudah tahun 1950 Reforma Agraria semakin diartikan sebagai satu bagian dalam strategi pembangunan (Jepang, Taiwan, Korea). Reforma Agraria dilihat sebagai batu loncatan ke fase industrialisasi; rasionalisasi sektor pertanian mendahului penyaluran tenaga kerja dari perdesaan ke sektor industri (nonpertanian), baik secara terpusat di kota, ataupun secara terpecah di daerah perdesaan (Tjondronegoro, 1998: 126-127).

Sebelum Indonesia merdeka, istilah reforma agraria sudah ada. Kemudian sebelas tahun setelah Indonesia merdeka, pada tahun 1956, Bung Hatta (Wakil Presiden RI pertama), telah mencanangkan perlunya negara menjamin agar para petani dipastikan memiliki akses terhadap penguasaan tanah. Tidak lama kemudian menyusul diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960, sebagai landasan bagi pelaksanaan *landreform* (inti dari Reforma Agraria). Reforma Agraria adalah suatu perubahan struktur agraria yang besar, berdampak pada peningkatan akses petani miskin pada tanah serta kepastian penghasilan bagi mereka yang mengerjakan tanah. Termasuk di dalamnya akses pada input pertanian, pasar, jasa-jasa dan dukungan lain yang dibutuhkan oleh petani. Dengan demikian Reforma Agraria (selanjutnya disingkat RA) diharapkan membawa pada peningkatan keamanan pangan, pendapatan dan kesejahteraan keluarga dari kelompok-kelompok masyarakat desa yang termarginalisasi, termasuk perempuan dan masyarakat adat, legalisasi dan perlindungan hak-hak tanah ikut memperkuat pertanian lokal dan keragaman budaya (Sihaloho, Purwandari, dan Mardiyarningsih: 153).

Menurut sejarahnya, industrialisasi di Indonesia pada akhirnya juga menggeser aktivitas ekonomi masyarakat, yang semula bertumpu kepada sektor pertanian untuk kemudian bersandar kepada sektor industri. Kebijakan pemerintah yang terus mendorong untuk mengembangkan sektor industri (termasuk industri kecil) ini telah menyebabkan kesempatan kerja di sektor industri kecil semakin lama juga semakin terbuka. Industrialisasi yang dijalankan harus bertumpu dan berkaitan dengan sektor pertanian, sehingga jika sektor industri sudah tumbuh pesat tidak lantas mematikan sektor pertanian yang menjadi tumpuan hidup masyarakatnya (Yustika, 2000: 27-28).

Dengan adanya krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997-1998, memperlihatkan bahwa sektor industri yang selama ini diharapkan menjadi sektor andalan dalam memacu pertumbuhan ekonomi ternyata tidak mampu bertahan. Sementara sektor pertanian yang kurang diperhatikan (diindikasikan dengan penurunan alokasi anggaran pembangunan sektor pertanian) terbukti mampu menjadi katup pengaman dalam menciptakan lapangan kerja. Dengan demikian terbukti bahwa sektor pertanian mampu menghadapi gejolak ekonomi dan dalam menyerap tenaga kerja, sehingga dapat berfungsi sebagai stabilisator dan katup pengaman perekonomian.

Melihat kenyataan tersebut, banyak kalangan khususnya ahli-ahli ekonomi pertanian Indonesia mendesak agar sektor pertanian berperan kembali sebagai *engine of growth* perekonomian Indonesia, karena sektor pertanian merupakan sektor yang mengandalkan keunggulan komparatif yang berbasiskan sumber daya domestik. Namun sejak krisis ekonomi, aliran dana investasi pada sektor pertanian mengalami penurunan. Padahal dana investasi tersebut sangat diperlukan bagi pertumbuhan ekonomi sektor pertanian dalam meningkatkan pendapatan, menyediakan lapangan kerja dan bahan baku bagi industri (Priyarsono, 2011: 27-28).

Industri yang mendekati daerah pemasaran akan cenderung ditempatkan di pinggiran kota, mengingat bahan baku mudah untuk diperoleh dan dekat dengan pemusatan penduduk sebagai daerah pemasaran, seperti halnya di Pulo Gadung pinggiran kota atau sekitar kota Bandung di Ujung berung, Majalaya, Banjaran, dan lain-lain. Hal tersebut terjadi di awal tahun 1970-an, berdirinya pabrik-pabrik di sana banyak menggeser kepentingan masyarakat, yaitu lahan pertanian yang produktif diubah untuk kepentingan industri, sehingga memaksa para petani beralih mata pencaharian ke sektor jasa atau menjadi buruh industri. Akibat yang terjadi dari dipilihnya lahan pertanian untuk industri, antara lain adalah:

- a. Pemerintah setempat mempersilakan membangun wilayah industri di pinggiran kota, menyebabkan bermunculan calo-calo tanah, yang akan membeli lahan pertanian dari petani dengan harga yang sedikit lebih tinggi dari harga standar, kemudian menjualnya kepada pengusaha dengan harga yang tinggi, apabila petani tidak mau untuk melepaskan lahannya maka dilakukan

dengan berbagai cara agar lahan tersebut dapat dijual (Pasya, 2010: 3);

- b. Pada mulanya petani merasa mendapat uang yang besar dari hasil penjualan lahan pertanian, tetapi di antara mereka banyak yang menggunakannya bukan untuk hal-hal yang produktif, malahan menjadi konsumtif. Di saat uang habis, maka muncul kebingungan untuk memenuhi kebutuhan hidup, sehingga barang-barang yang telah dibeli banyak dijual kembali dengan harga yang sangat murah, akibatnya banyak petani yang jatuh miskin;
- c. Walaupun di antara mereka banyak yang memanfaatkan uang tersebut untuk membuka usaha di bidang lain, tetapi tidak semuanya berhasil karena tidak dipersiapkan untuk memiliki keterampilan sesuai dengan usaha yang dilakukannya;
- d. Buruh tani, sebagai masyarakat yang memiliki kelas sosial di bawah pemilik lahan pertanian, akan sulit bekerja di bidang industri, sehingga banyak di antara mereka yang bekerja dengan tidak menentu, seperti menjadi pekerja bangunan, pedagang asongan, tukang becak, kuli pasar, dan pekerjaan lain yang hanya membutuhkan tenaga kasar;
- e. Produksi beras yang dihasilkan di dalam negeri menjadi menurun, karena lahan pertanian yang produktif telah beralih fungsi, sehingga di tahun-tahun selanjutnya Indonesia sulit untuk swasembada beras, bahkan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri hampir setiap tahun harus mengimpornya dari negara lain (Pasya, 2010: 3).

Apabila pembangunan industri terus dilakukan dengan cara mengambil alih fungsi lahan pertanian sehingga luas lahan sawah yang akan terus berkurang, maka akan mengganggu ketahanan pangan dalam jangka panjang. Tetapi dari sisi pertumbuhan memang lebih mendukung bidang industri, karena akan mendorong pembangunan daerah. Dengan adanya benturan-benturan tersebut, maka akan muncul konflik-konflik kepentingan di dalam pemerintahan. Di satu sisi pemerintah ingin terus meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah, dengan begitu maka pemerintah terus membuka kerja sama dengan para investor agar mereka tetap melakukan investasi di bidang perumahan maupun industri. Sehingga sering pemerintah mengizinkan pembangunan di atas lahan sawah yang subur untuk

bangunan-bangunan industri, perumahan, dan sebagainya (Wardani, 2014: 50).

Adapun fungsi perizinan yaitu sebagai fungsi penertib dan fungsi pengaturan. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lain tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat terwujud. Sebagai Fungsi pengatur dimaksud agar perizinan yang ada dilaksanakan sesuai peruntukannya, sehingga terdapat penyalahgunaan izin yang telah diberikan, dengan kata lain fungsi pengaturan ini dapat disebut fungsi yang dimiliki oleh pemerintah sehingga menjamin dari segi teknis maupun dari segi kepastian hukum (Wibowo, Handayani, dan Sudarwanto, 2018: 160).

BAB IX

Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development)

A. Makna dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan

Salah satu tujuan pembangunan yaitu untuk meningkatkan mutu hidup manusia. Pada pelaksanaannya, pembangunan dihadapkan pada dua sisi, yaitu jumlah penduduk yang besar dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi dan sumber daya alam yang terbatas. Untuk menjawabnya, ada pada kapasitas manusia untuk menjadikan pembangunan tersebut berkelanjutan, yakni sebagai pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan saat ini dengan mengindahkan kemampuan generasi mendatang dalam mencukupi kebutuhannya (Erwin, 2008: 31). Keiner (2006) menyatakan:

“At the end of the last Millennium, when lofty visions were as ubiquitous as talk of what mankind has accomplished and in what direction it is heading, ‘sustainable development’ or ‘sustainability’ became the theoretical basis and an increasingly important societal norm for human development worldwide.”

(Pada penghujung abad terakhir, ketika visi luhur tersebar di mana-mana seperti pembicaraan tentang apa yang telah dicapai umat manusia dan ke arah mana ia menuju, 'pembangunan

berkelanjutan' atau 'keberlanjutan' menjadi dasar teoretis dan norma sosial yang semakin penting bagi pembangunan manusia di seluruh dunia).

Menurut Remeny (2004), pembangunan atau *development* adalah “*a process whose output aims to improve the quality of life and increase the self-sufficient capacity of economies that are technically more complex and depend on global integration*” atau “suatu proses yang keluarannya bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup dan meningkatkan kapasitas swasembada ekonomi yang secara teknis lebih kompleks dan bergantung pada integrasi global”. Sedangkan kata “*sustainability*” menurut Jenkins berarti “*a capacity to maintain some entity, outcome, or process over time*” atau “kapasitas untuk mempertahankan beberapa entitas, hasil, atau proses dari waktu ke waktu.” (Jenkins, 2009: 380).

Sementara itu, Mawhinney mengatakan, “*For some, the term ‘sustainable development’ has been redefined so many times and used to cover so many aspects of society–environment relationships that there are ‘doubts on whether anything good can ever be agreed’*”. Artinya, bagi sebagian orang, istilah 'pembangunan berkelanjutan' telah didefinisikan ulang berkali-kali dan digunakan untuk mencakup begitu banyak aspek hubungan masyarakat-lingkungan bahwa ada 'keraguan apakah' apa pun yang baik dapat disepakati' (Mawhinney, 2002: 1).

Mengenai *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan), Tracey Strange dan Anne Bayley (2008: 24) menyatakan bahwa:

“Sustainable development is about integration: developing in a way that benefits the widest possible range of sectors, across borders and even between generations. In other words, our decisions should take into consideration potential impact on society, the environment and the economy, while keeping in mind that: our actions will have impacts elsewhere and our actions will have an impact on the future.”

(Pembangunan berkelanjutan adalah tentang integrasi: berkembang dengan cara yang memberikan manfaat seluas mungkin dari berbagai sektor, di seluruh perbatasan bahkan antar generasi. Dengan kata lain, kami keputusan harus mempertimbangkan dampak potensial pada masyarakat,

lingkungan dan ekonomi, dengan tetap memperhatikan bahwa: tindakan kita akan berdampak di tempat lain dan tindakan kita akan berdampak pada masa depan.)

Menurut Bell dan Donald Mc. Gillivray: *"The concept of sustainable development is control to the recent and future development of environmental law and policy."* (Konsep pembangunan berkelanjutan adalah kontrol terhadap perkembangan hukum dan kebijakan lingkungan saat ini dan di masa depan). Menurut Bell dan Donald, fungsi utama konsep pembangunan berkelanjutan adalah sebagai pengontrol perkembangan hukum dan kebijakan lingkungan, baik sekarang maupun masa yang akan datang. Intinya adalah agar pembangunan tetap berlanjut bukan hanya untuk generasi sekarang, namun juga untuk generasi mendatang. Di situlah diperlukan kontrol terhadap perkembangan hukum dan kebijakan lingkungan yang dibuat. (Bell dan Gillivray, 2000: 39).

Cita-cita dan agenda utama pembangunan berkelanjutan tidak lain adalah upaya untuk mensinkronkan, mengintegrasikan, dan memberi bobot yang sama bagi tiga aspek utama pembangunan, yaitu aspek ekonomi, aspek sosial-budaya, dan aspek lingkungan hidup. Gagasan di balik itu adalah pembangunan ekonomi, sosial-budaya dan lingkungan hidup harus dipandang sebagai terkait erat satu sama lain, sehingga unsur-unsur dari kesatuan yang saling terkait ini tidak boleh dipisahkan atau dipertentangkan satu dengan lainnya (Hoehn, 1996: 164).

Paradigma pembangunan berkelanjutan adalah sebuah kritik di satu pihak, tetapi pihak lain adalah sebuah teori normatif yang menyetorkan praksis pembangunan yang baru sebagai jalan keluar dari kegagalan developmentalisme selama ini. Dalam arti itu paradigma pembangunan berkelanjutan bukan sekedar sebuah kritik pembangunan melainkan juga sebuah kritik ideologi pembangunan, yaitu ideologi developmentalisme. Sebagai teori normatif, ia mendesak kita untuk meninggalkan sikap yang menjadikan pembangunan ekonomi sebagai satu-satunya tujuan pembangunan nasional. yang mendesak kita untuk segera memberikan perhatian yang sama besarnya bagi pembangunan sosial budaya dan lingkungan hidup kalau kita tidak mau lagi mengulangi krisis sosial budaya dan krisis lingkungan hidup yang kita alami sekarang (Keraf, 2002: 173-174).

Integrasi ketiga aspek pokok tersebut tidak berarti bahwa kita tidak menganggap penting pembangunan ekonomi. Sebaliknya, dengan integrasi ketiga aspek tersebut, kemajuan dan prestasi ekonomi yang kita capai akan lebih tepat sasaran untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dalam segala dimensi dan sekaligus bisa lebih berkelanjutan. Dengan integrasi tersebut, pembangunan ekonomi diletakkan dalam rangka lingkungan hidup dan sosial-budaya (Keraf, 2002: 174).

Setelah 10 tahun paradigma pembangunan berkelanjutan diterima sebagai sebuah agenda politik pembangunan global, banyak ahli lingkungan hidup mulai menyadari bahwa paradigma pembangunan berkelanjutan adalah sebuah kegagalan di sisi para pejuang lingkungan hidup. bagi mereka, kesepakatan yang dicapai pada KTT bumi tahun 1992 adalah sebuah kemunduran atau kegagalan dalam negosiasi dari pihak pembela lingkungan hidup. dengan diterimanya paradigma tersebut, yang memperoleh kemenangan adalah para ekonom dan pembela ideologi developmentalisme. Sebagaimana dikatakan oleh Wolfgang Sach, semua delegasi berkumpul untuk mengakui adanya krisis lingkungan hidup, tetapi justru menegaskan sakralnya pembangunan (Sachs: 428).

Sebagai sebuah agenda politik, paradigma ini merupakan hasil kompromi politik dan mendapat sambutan hangat dari berbagai pihak. Akan tetapi, di dalam keberhasilannya sebagai sebuah kompromi, para pejuang lingkungan hidup tidak sadar bahwa dengan menerima paradigma tersebut kita semua kembali menegaskan bahwa yang utama adalah pembangunan ekonomi dengan sasaran utama pertumbuhan ekonomi. Hasilnya, selama sepuluh berselang tetap saja pembangunan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi yang diutamakan, sedangkan aspek sosial-budaya dan lingkungan hidup ditinggalkan dan diabaikan begitu saja. Karena, watak developmentalisme tidak kita tinggalkan sama sekali, malah justru diafirmasi dengan paradigma pembangunan itu. Dengan paradigma pembangunan berkelanjutan, yang dikonservasi dan yang diberlanjutkan adalah pembangunan itu sendiri dan bukan alam atau ekologi (Sachs: 434). Tatyana P. Soubotina menuliskan bahwa:

"Sustainable development is a term widely used by politicians all over the world, even though the notion is still rather new and lacks a uniform interpretation. Important as it is, the concept of

sustainable development is still being developed and the definition of the term is constantly being revised, extended, and refined."

(Pembangunan berkelanjutan adalah istilah banyak digunakan oleh para politisi di seluruh dunia, meskipun gagasan itu masih agak baru dan tidak memiliki interpretasi yang seragam. Penting seperti itu, konsep pembangunan berkelanjutan masih berlangsung dikembangkan dan definisi istilah terus-menerus direvisi, diperluas, dan disempurnakan) (Soubotina, 2004: 8-9).

Sachs (2010) berpendapat bahwa "*there is no development without sustainability or sustainability without development*". Artinya, tidak ada pembangunan tanpa keberlanjutan atau keberlanjutan tanpa pembangunan.

Terkait dengan asal frasa *sustainable development* Črnjar & Črnjar (2009: 79) berpendapat bahwa "*The term sustainable development was originally introduced in the field of forestry, and it included measures of afforestation and harvesting of interconnected forests which should not undermine the biological renewal of forests*". Artinya, Istilah pembangunan berkelanjutan pada awalnya diperkenalkan di bidang kehutanan, dan itu mencakup: langkah-langkah penghijauan dan penebangan hutan yang saling berhubungan yang seharusnya tidak merusak pembaruan biologis hutan.

Sedangkan Himayatullah Khan dan Inayat Ullah Khan berpendapat bahwa:

"Sustainable development can be thought of as a dynamic process in which changes in natural resource use, the investment direction, the technological development orientation, and institutional arrangements are made consistent with future as well as present needs."

Artinya, pembangunan berkelanjutan dapat dianggap sebagai proses dinamis di mana perubahan dalam penggunaan sumber daya alam, arah investasi, orientasi pengembangan teknologi, dan pengaturan kelembagaan dibuat konsisten dengan kebutuhan masa depan maupun saat ini (Khan dan Khan, 2012: 23).

Dalam *World Summit on Sustainable Development* yang berlangsung permulaan September 2002 di Johannesburg, Afrika Selatan, para Kepala Pemerintahan negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa menyepakati program pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan yang mencakup tiga pokok sekaligus yaitu:

1. Memberantas kemiskinan terutama bagi mereka yang berpendapatan kurang dari satu dollar sehari, menderita kelaparan, tidak mampu memperoleh pendidikan, fasilitas kesehatan, air minum bersih dan jasa energi;
2. Mengubah pola produksi dan konsumsi yang tidak *sustainable*, terutama di negara maju agar berhemat dan mengurangi penggunaan sumber daya alam, energi dan ruang tempat serta pembuangan limbah dan polusi;
3. Melindungi dan mengelola sumber daya alam penunjang sistem kehidupan serta lingkungan agar mampu menopang pembangunan secara berlanjut (Salim, 2005:163).

Salah satu isu yang sangat penting yang menjadi pembicaraan di KTT Rio adalah prinsip Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*). Pengertian dari *Sustainable Development* adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang dalam memenuhi kebutuhannya. Definisi ini diberikan oleh *World Commission on Environment and Development* (Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan) sebagaimana tersaji dalam Laporan Komisi yang terkenal dengan Komisi Brundtland yang terumuskan berupa:

"if it the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (Farrier: 20).

Pembangunan nasional berkelanjutan pada prinsipnya merupakan konsep pembangunan yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan generasi masa sekarang tanpa harus mengorbankan hak-hak pemenuhan kebutuhan generasi masa mendatang (Utama, 2007: 26).

Konsep pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan perlu disadari bahwa akan dapat berjalan dengan baik yaitu dengan diwujudkanannya partisipasi, transparansi, koreksi yang

dilakukan semua pihak yang terlibat dalam pengelolaan lingkungan hidup. Untuk itu haruslah diterapkan pendekatan baru yang mampu memenuhi dua kebutuhan fundamental. Yang pertama adalah kebutuhan untuk menjadim penyebarluasan etika mengenai kehidupan yang berkesinambungan serta terciptanya komitmen masyarakat secara mendalam terhadap etika baru tersebut.

Yang kedua adalah upaya untuk mengejawantahkan prinsip-prinsip dalam etika tersebut ke dalam tindakan nyata. Selain itu yang sangat diperlukan adalah memadukan konservasi dan pembangunan; konservasi untuk menjaga agar aktivitas kehidupan kita tetap berada di dalam kapasitas daya dukung bumi, dan pembangunan yang memungkinkan semua orang di manapun juga dapat menikmati hidup yang panjang, sehat sejahtera dan bermakna (Sudarto, 1975: 70).

Pembicaraan ataupun pengkajian berkaitan dengan isu lingkungan, dan lebih penting lagi mengenai aspek tata kelola, seharusnya dilakukan dalam wacana kontekstualisasi pembangunan berkelanjutan. Krisis lingkungan yang telah terjadi, terutama disebabkan oleh pola produksi dan konsumsi dengan pertimbangan jangka pendek yang dilakukan oleh negara-negara maju, dan pola tersebut oleh negara-negara sedang berkembang yang dijadikan acuan dalam merumuskan model pembangunannya. Di sisi lain, sistem ekonomi yang berorientasi pada pasar telah menciptakan kesenjangan antara negara kaya dan negara miskin serta kesenjangan di dalam negara-negara tersebut (Third Work Network, 2005: 13).

Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), pada satu sisi, harus diletakkan sebagai kebutuhan dan aspirasi manusia kini dan masa depan. Oleh karena itu, hak-hak asasi manusia seperti hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan hak atas pembangunan dapat membantu memperjelas arah dan orientasi perumusan konsep pembangunan yang berkelanjutan (Nasution, 1990: 20).

B. Prinsip Dasar Pembangunan Berkelanjutan

Prinsip-prinsip dasar pembangunan berkelanjutan meliputi beberapa hal, yaitu:

1. Pemerataan dan keadilan sosial

Dalam hal ini, pembangunan berkelanjutan harus menjamin adanya pemerataan untuk generasi sekarang dan akan datang yang berupa pemerataan distribusi sumber lahan, faktor produksi, dan

ekonomi yang berkeimbangan (adil), berupa kesejahteraan semua lapisan masyarakat.

2. Menghargai keanekaragaman (*diversity*)

Keanekaragaman hayati dan keanekaragaman budaya perlu dijaga. Keanekaragaman hayati adalah prasyarat untuk memastikan bahwa sumber daya alam selalu tersedia secara berkelanjutan untuk masa kini dan yang akan datang. Pemeliharaan keanekaragaman budaya akan mendorong perlakuan merata terhadap setiap orang dan membuat pengetahuan terhadap tradisi berbagai masyarakat dapat lebih dimengerti oleh masyarakat.

3. Menggunakan pendekatan integratif

Pembangunan berkelanjutan mengutamakan keterkaitan antara manusia dengan alam. Manusia mempengaruhi alam dengan cara bermanfaat dan merusak. Oleh karena itu, pemanfaatan harus didasarkan pada pemahaman akan kompleksnya keterkaitan antara sistem alam dan sistem sosial dengan menggunakan cara-cara yang lebih integratif dalam pelaksanaan pembangunan.

4. Perspektif jangka panjang

Merupakan perspektif pembangunan berkelanjutan yang seringkali diabaikan, karena masyarakat biasanya cenderung menilai masa kini lebih utama dari masa akan datang. Oleh karena itu, persepsi semacam itu perlu diubah (Djajadiningrat, 1995: 121-122).

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar konstitusional negara kita telah mengamanatkan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dengan demikian dalam rangka mendayagunakan sumber daya alam untuk memajukan kesejahteraan umum tersebut dan untuk mencapai kebahagiaan hidup berdasarkan Pancasila, perlu dilaksanakan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup berdasarkan kebijakan nasional yang terpadu dan menyeluruh dengan memperhitungkan kebutuhan generasi sekarang dan generasi mendatang (Hamdan, 2000: 1).

Kini kebijakan pengelolaan lingkungan telah tertuang melalui Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2009 yang menginstruksikan salah satu tujuan pengelolaan lingkungan sebagaimana disebutkan di atas bahwa pembangunan yang dilaksanakan harus memperhatikan lingkungan atau disebut

pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang rumusan pengertiannya dicantumkan secara yuridis dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang menyebutkan bahwa “Pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana, yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan”.

Dalam perspektif negara berkembang, keberhasilan CDM (*Clean Development Mechanism*) terletak pada sumbangan proyek tersebut dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Untuk memastikan hal ini terjadi, siklus pengembangan proyek CDM yang berakhir dengan penerbitan sertifikat memberi kesempatan kepada pihak tuan rumah untuk memberikan laporan kepada Badan Pelaksana CDM (melalui entitas operasional yang ditunjuk untuk melakukan validasi, verifikasi, dan sertifikasi) tentang pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (Murdiyarso, 2003: 19-20).

Proses pembangunan berkelanjutan bertumpu pada tiga faktor sebagai berikut:

a. Kondisi sumber daya alam

Sumber daya alam yang dapat menopang proses pembangunan secara berkelanjutan perlu memiliki kemampuan agar dapat berfungsi secara berkesinambungan. Bagi sumber daya yang dapat diperbarui (*renewable resource*) perlu diolah dalam batas kemampuan pulihnya. Bila batas itu terlampaui, sumber daya alam ini tidak dapat memperbarui dirinya sehingga juga tidak dapat menopang proses pembangunan yang mengandalkan sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui (*nonrenewable resource*), pemanfaatannya perlu dilakukan secara efisien serta perlu mengembangkan teknologi yang mampu mensubstitusi bahan substansinya.

b. Kualitas lingkungan

Antara lingkungan dan sumber daya alam terdapat hubungan timbal-balik yang erat. Semakin tinggi kualitas lingkungan maka akan semakin tinggi pula kualitas sumber daya alam yang mampu menopang pembangunan yang berkualitas.

c. Faktor kependudukan

Faktor kependudukan adalah unsur yang dapat menjadi modal atau sebaliknya menjadi unsur yang menimbulkan dinamika dalam

proses pembangunan. Karena faktor pembangunan perlu diubah dari faktor yang menambah beban pembangunan menjadi faktor yang merupakan modal pembangunan (Djajadiningrat, 1994: 6-7).

BAB X

Ketahanan Pangan Sebagai Kebutuhan Mendasar Manusia

A. Kebutuhan Mendasar Manusia

Abraham Maslow, membagi kebutuhan mendasar manusia dalam lima tingkat. Pertama, adalah kebutuhan fisiologis, yang merupakan kebutuhan paling mendasar dan memiliki tingkat prioritas tertinggi di dalam kebutuhan. Kebutuhan fisiologis merupakan hal yang sangat mutlak yang harus terpenuhi oleh manusia untuk mulai bertahan hidup. Kebutuhan tersebut terdiri dari pemenuhan kebutuhan oksigen dan juga pertukaran gas, kebutuhan akan cairan (minuman), kebutuhan akan nutrisi (makanan), kebutuhan akan eliminasi, kebutuhan akan istirahat serta tidur, aktivitas, keseimbangan suhu tubuh, dan kebutuhan akan seksual. Kebutuhan kedua adalah kebutuhan akan adanya rasa aman dan kebutuhan akan perlindungan yang telah dibagi yaitu perlindungan fisik dan juga perlindungan psikologis (Sada, 2017: 216).

Dari pendapat Maslow tersebut dapat diketahui bahwa pangan adalah salah satu di antara kebutuhan fisiologis, yaitu hal yang sangat mutlak yang harus terpenuhi oleh manusia untuk mulai bertahan

hidup. Dengan kata lain, pangan adalah merupakan kebutuhan pokok yang mutlak harus dipenuhi untuk mempertahankan hidup manusia.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, disebutkan bahwa pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Indonesia dengan jumlah penduduk yang banyak dan terus bertambah memerlukan produk pangan dalam jumlah yang terus meningkat. Dikaitkan dengan ketahanan pangan, hal ini menuntut perlunya upaya peningkatan produksi pangan dengan laju yang tinggi dan berkelanjutan. Mengandalkan pangan impor untuk ketahanan pangan nasional sudah barang tentu riskan terhadap berbagai aspek kehidupan, termasuk ekonomi, sosial, dan politik nasional (Las, Subagyo, dan Setianto, 2006: 176-177).

Produksi pangan dalam negeri menjadi unsur utama dalam memperkuat ketahanan pangan dan pembangunan perdesaan. Upaya ke arah itu menjadi suatu hal yang strategis di masa datang. Dalam konteks pertanian upaya peningkatan produksi tersebut dapat ditempuh melalui dua hal, yaitu: jaminan ketersediaan tanah pertanian (*land availability*) dan peningkatan akses masyarakat petani terhadap tanah pertanian (*land accessibility*) (Isa, 2005: 1).

Ada beberapa hal penting dalam mengatasi permasalahan pangan di Indonesia yaitu:

1. Ketersediaan pangan

Negara berkewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup (selain terjamin mutunya) bagi setiap warga negara, karena pada dasarnya setiap warga negara berhak atas pangan bagi keberlangsungan hidupnya. Penyediaan pangan dalam negeri harus diupayakan melalui produksi dalam negeri dari tahun ke tahun meningkat seiring dengan adanya pertumbuhan penduduk.

2. Kemandirian pangan

Kemandirian pangan suatu negara dalam memenuhi kebutuhan rakyatnya merupakan indikator penting yang harus diperhatikan,

karena negara yang berdaulat penuh adalah yang tidak tergantung (dalam bidang politik, keamanan, ekonomi, dan sebagainya) pada negara lain.

3. Keterjangkauan pangan

Keterjangkauan pangan atau aksesibilitas masyarakat (rumah tangga) terhadap bahan sangat ditentukan oleh daya beli, dan daya beli ini ditentukan oleh besarnya pendapatan dan harga komoditas pangan.

4. Konsumsi pangan

Konsumsi pangan berkaitan dengan gizi yang cukup dan seimbang. Tingkat dan pola konsumsi pangan dan gizi dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial dan budaya setempat (Purwaningsih, 2008: 3).

Menyangkut ketersediaan akses terhadap tanah sampai saat ini masih merupakan isu penting di Indonesia, yang dicirikan dengan terjadinya ketimpangan dalam alokasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah antarsektor khususnya antarsektor pertanian dan nonpertanian, yang berdampak pada penyusutan tanah pertanian terutama tanah pertanian tanaman pangan. Hal ini secara langsung merupakan ancaman terhadap ketahanan pangan yang berdampak terhadap guncangan politik di masa mendatang. Saat ini, Indonesia masih merupakan salah satu negara yang harus mengimpor produk-produk pertanian untuk memenuhi kebutuhan dalam negerinya. Selain itu, mengingat mayoritas masyarakat Indonesia berprofesi sebagai petani, maka penyusutan tanah tersebut akan berdampak kepada terjadinya pengangguran secara massal tenaga kerja pertanian (Purwaningsih, 2008: 10).

Pertanian adalah sektor penting dalam pilar pembangunan bangsa ini. Kondisi itu terbukti ketika hampir di setiap era pemerintahan di Indonesia memunculkan gagasan dan kebijakan dalam mewujudkan swasembada pangan sebagai bentuk *output* kebijakan pertanian. Pembangunan di sektor pertanian, bukan hanya ranah pemerintah pusat melalui Kementerian Pertanian, tetapi telah terdesentralisasi ke setiap kabupaten/kota. Kondisi tersebut semakin diperkuat dengan pemberlakuan otonomi desa yang mengharapkan pembangunan dari pinggiran termasuk sektor pertanian. Otonomi daerah seharusnya memberikan ruang yang besar kepada masing-masing daerah otonom untuk menghasilkan kebijakan pertanian yang

tepat dalam mendukung cita-cita nasional bangsa Indonesia (Yudartha, 2017: 66).

Pembangunan berbasis potensi desa merupakan tanggung jawab pemerintahan desa. Namun nantinya dan tentunya perlu dukungan dari pemerintah pusat serta pemerintah daerah. Potensi desa yang relevan dalam mendukung menciptakan kemandirian dan rencana strategis nasional adalah sektor pertanian. Sektor pertanian seperti yang telah dibahas sebelumnya yaitu sebagai salah satu sektor unggulan dalam menciptakan kemandirian pangan atau lebih dikenal dengan istilah swasembada pangan. Sektor pertanian harusnya menjadi roda penggerak utama pembangunan di Indonesia (Yudartha, 2017: 68).

Lahan merupakan salah satu sumber daya alam dan sangat penting bagi petani. Hasil-hasil pertanian bukan hanya dibutuhkan untuk konsumsi dan kehidupan manusia, tetapi juga sebagai sumber ekonomi bagi masyarakat pertanian. Pembangunan pertanian sangat menentukan ketersediaan bahan pangan bagi suatu bangsa dan keberlanjutan pembangunan pertanian akan memengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat dalam rangka penurunan angka kemiskinan. Semakin meningkatnya jumlah penduduk terutama di perdesaan, menimbulkan masalah penyediaan lahan bagi usaha pertanian yang semakin banyak dan semakin rumit. Tingginya fraksi lahan, terutama karena warisan dan luasnya lahan yang terkonversi untuk penggunaan di luar sektor pertanian telah mengakibatkan terhambatnya pencapaian ketahanan pangan secara nasional. Kondisi ini diperparah lagi oleh semakin lebarnya kesenjangan distribusi lahan dan semakin sempitnya akses petani kecil dan masyarakat miskin pada lahan. Banyaknya lahan tidur yang tidak digarap terutama disebabkan oleh status kepemilikan lahan yang bersangkutan, khususnya lahan-lahan pertanian di perdesaan yang dikuasai masyarakat perkotaan (Pasar Ribu: 54).

Menurut Hermen Malik, menyempitnya lahan pertanian akibat alih fungsi lahan bukanlah alasan bagi pemerintah untuk tidak memiliki capaian akan ketahanan pangan di Indonesia, setidaknya ada empat cara yang dapat dilakukan:

1. Pemerintah daerah (Pemda) dan Kementerian Dalam Negeri diminta oleh Kementerian Pertanian untuk mengamankan lahan pertanian potensial dari alih fungsi ke lahan penggunaan nonpertanian.

2. Adanya kemauan dari pengusaha besar yang notabene adalah bagian bangsanya ini untuk peduli pada nasib bangsanya sendiri, terlebih dalam aspek ketahanan pangan nasional.
3. Solusi alternatif yang bersifat antropologis, pengawasan dalam hal menekan laju pertumbuhan penduduk, sehingga bahaya kerawanan pangan dapat teratasi.
4. Kebijakan lain yang dapat diterapkan guna menguatkan ketahanan pangan nasional adalah dengan menunda usia kawin sehingga dapat mengurangi jumlah anak (Malik, 2014: 50-51).

Jika dikaitkan dengan kepentingan petani dan pemerintah, ketersediaan lahan sangat perlu untuk dimanfaatkan dalam rangka meningkatkan produksi pertanian, membuka lapangan kerja, serta memperbaiki taraf hidup masyarakat yang sekaligus membantu penanggulangan kemiskinan. Permintaan produk-produk pertanian pada waktu yang akan datang akan terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk, sehingga ketersediaan lahan untuk pertanian harus bertambah bersamaan dengan pemanfaatan teknologi dan inovasi pertanian. Membuka lahan pertanian yang baru di berbagai daerah tidak mudah dan selalu membutuhkan biaya yang besar, sehingga pemanfaatan lahan yang ada sambil menekan konversi lahan ke penggunaan lain akan mendorong peningkatan pendapatan masyarakat dan laju pertumbuhan ekonomi regional (Malik, 2014: 50-51).

Secara tradisional peranan pertanian dalam pembangunan ekonomi hanya dipandang pasif dan sebagai unsur penunjang semata. Peran utama pertanian hanya dianggap sebagai sumber tenaga kerja dan bahan-bahan pangan yang murah demi berkembangnya sektor industri yang dinobatkan sebagai “sektor unggulan” dinamis dalam strategi pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Namun perlahan mulai disadari bahwa daerah perdesaan pada umumnya dan sektor pertanian pada khususnya ternyata tidak bersifat pasif, tetapi jauh lebih penting dari sekedar penunjang ekonomi secara keseluruhan (Todaro dan Smith, 2003).

Sektor pertanian berperan sebagai penyokong bahan baku sektor industri. Jika mampu dikembangkan lebih lanjut, maka selain produksi sektor pertanian dapat mencapai jumlah maksimal, juga dapat menghasilkan barang konsumsi lain yang bernilai lebih dibanding hanya sebagai penunjang sektor lainnya. Kenyataan

menunjukkan bahwa sumbangan sektor pertanian bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia selalu menduduki posisi yang sangat vital. Pemilihan sektor pertanian sebagai andalan pembangunan nasional setidaknya didukung oleh lima alasan (Oktavia, Darwanto, dan Hartono, 2015: 61).

1. Pertama, sebagian besar penduduk Indonesia masih hidup di sektor pertanian atau menggantungkan kehidupannya dari kegiatan yang secara langsung maupun tidak langsung memiliki kaitan dengan sektor pertanian. Hal ini berarti bahwa sektor pertanian merupakan suatu hal yang sangat penting bagi masyarakat Indonesia.
2. Kedua, Indonesia masih menghadapi masalah pangan, baik untuk masa sekarang maupun masa mendatang. Bahkan kita tidak dapat memungkiri bahwa seringkali komoditas pangan juga memiliki nilai strategis sebagai komoditas politik.
3. Ketiga, Indonesia tidak mungkin dapat mengejar ketinggalannya untuk bersaing dengan negara-negara maju untuk menghasilkan produk-produk industri di pasar internasional, karena:
 - a) keterbatasan modal untuk melakukan penelitian dan pengembangan, peningkatan mutu dan produktivitas sumber daya manusia, serta untuk melakukan investasi dan rehabilitasi dari peralatan yang digunakan;
 - b) ketidakmampuan poin (a) mengakibatkan tidak mampunya Indonesia untuk bersaing di pasar internasional, baik karena ketidakefisienan kegiatan maupun produk yang dihasilkan;
 - c) diberlakukannya politik proteksionisme oleh negara-negara maju, baik melalui penerapan kebijakan tarif dan bea masuk, pembatasan jumlah kuota serta kerja sama antarnegara maju.
4. Keempat, ketegaran sektor pertanian dalam menghadapi gejolak perekonomian dunia dibandingkan dengan sektor lainnya.
5. Kelima, besarnya sumbangan sektor pertanian bagi pengembangan sektor industri (penyedia bahan baku, penyedia tenaga kerja murah, penyedia modal maupun konsumen produknya) terutama di awal pembangunan sektor industri (Kartasasmita, 1996).

B. Pemanfaatan dan Penataan Lahan untuk Ketahanan Pangan

Indonesia dikenal sebagai negara agraris yang mengandalkan sektor pertanian dalam menopang pembangunan juga sebagai sumber

mata pencaharian masyarakatnya. Sektor pertanian sendiri sebagai penyedia pangan bagi sebagian besar penduduk di negara berkembang termasuk Indonesia, juga sebagai lapangan kerja yang tersedia secara luas bagi hampir seluruh angkatan kerja. Sektor pertanian juga sebagai penyedia bahan baku bagi sektor industri yang kini sedang berkembang pesat dan berkontribusi besar terhadap pertumbuhan PDRB, sehingga sektor ini dianggap sangat dominan peranannya bagi perekonomian Indonesia (Oktavia, Darwanto, dan Hartono, 2015: 62).

Kriteria keberhasilan pembangunan suatu daerah dapat diikuti dengan menggunakan berbagai macam metode, dan yang paling umum serta paling banyak digunakan adalah dengan menganalisis struktur dan perkembangan PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) suatu daerah dari tahun ke tahun secara *time series*. Analisis secara keseluruhan akan mengetahui sektor basis perekonomian masa lalu dan kemudian dapat dipergunakan sebagai bahan atau dasar pertimbangan dalam membuat perencanaan pembangunan secara makro yang lebih baik di masa yang akan datang (Syafrizal, 1997).

Tantangan besar dan mendasar dalam kebijakan ekonomi lahan di masa mendatang terletak pada ketersediaan dan akses terhadap lahan itu sendiri bagi petani kecil dan petani yang tidak memiliki lahan (buruh tani). Pemerintah telah melakukan berbagai usaha untuk melindungi petani dari masalah-masalah kepemilikan dan penggarapan lahan pertanian, tetapi banyak juga masalah yang dihadapi untuk mengurangi berbagai benturan kepentingan penguasaan lahan ini.

Diterbitkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman, dan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang misalnya untuk melindungi kepentingan petani dan keberlanjutan pembangunan pertanian. Tidak dapat disangkal bahwa banyak di antara lembaga yang terkait (khususnya lembaga pemerintahan) dalam pengaturan tanah dan lahan untuk berbagai kepentingan yang harus menghadapi kendala pelaksanaan, tidak selalu terkoordinasi dengan baik bahkan lebih memihak kepentingan sendiri (ego-sektoral), meskipun penjabaran pelaksanaannya di lapangan selalu dikatakan sesuai dengan semangat undang-undang dan memenuhi ketentuan yang berlaku. Pertentangan yang terjadi di berbagai instansi di tingkat pusat dan daerah telah

menimbulkan banyak persoalan, baik di instansi yang bersangkutan, maupun pada masyarakat/kelompok masyarakat sendiri. Di sini, konflik kelembagaan dalam pemanfaatan dan penataan lahan untuk berbagai keperluan tadi tidak dapat dihindarkan. Memperhatikan pentingnya penataan lahan untuk pertanian, pertanyaan yang sangat relevan dalam konteks ini dan perlu diuraikan adalah

- (a) seperti apa konflik kelembagaan itu,
- (b) apa yang menyebabkan dan yang diakibatkan konflik, dan
- (c) bagaimana konflik kelembagaan tersebut dapat ditekan agar pemanfaatan dan penataan lahan yang lebih adil dan lebih memuaskan banyak kalangan dapat tercapai.

Dengan latar belakang seperti di atas, diperlukan upaya untuk mendeskripsikan berbagai bentuk konflik kelembagaan dan pentingnya penataan lahan untuk menjamin ketersediaan lahan bagi keberlanjutan produksi pertanian dan kemandirian pangan, termasuk ketahanan dan keamanan pangan dalam upaya penanggulangan kemiskinan (Syafrizal, 1997).

Ketahanan pangan merupakan isu multidimensi dan sangat kompleks, meliputi aspek sosial, ekonomi, politik, dan lingkungan. Aspek politik seringkali menjadi faktor dominan dalam proses pengambilan keputusan untuk menentukan kebijakan pangan. Mewujudkan ketahanan pangan berkelanjutan menjadi isu dan agenda prioritas dalam berbagai pertemuan yang diselenggarakan oleh berbagai negara dan lembaga internasional (Suryana, 2014: 124).

Menurut Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), yang dimaksud ketahanan pangan (*food security*) (2003: 313):

“Food security (is) a situation that exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.”

(Ketahanan pangan (adalah) situasi yang terjadi ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik, sosial dan ekonomi ke pangan yang cukup, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan pangan dan preferensi pangan mereka untuk hidup aktif dan sehat.)

Dalam buku *“Food Security”*, Bryan McDonald (2010: 15) ia mengatakan bahwa *“Many definitions of food security exist, but at the most general level food security refers to the availability of food and people’s liability to access it”*. Artinya, Banyak definisi ketahanan pangan yang ada, tetapi pada tingkat yang paling umum ketahanan pangan mengacu pada ketersediaan pangan dan kewajiban masyarakat untuk mengaksesnya.

Lembaga Pembangunan Internasional Amerika Serikat (*United States Agency for International Development, USAID*) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai berikut:

“Food security, acces by all people at all times to enough food for an active, healthy life. Food security includes at a minimum: (1) the ready availability of nutritionally adequate and safe foods, and (2) an assured ability to acquire foods in socially acceptable ways (e.g., without resorting to emergency food supplies, scavenging, stealing, or other coping strategies)” (Gibson, 2012: 491).

(Ketahanan pangan, akses oleh semua orang setiap saat terhadap pangan yang cukup untuk hidup yang aktif dan sehat. Ketahanan pangan mencakup setidaknya: (1) ketersediaan makanan yang aman dan cukup bergizi, dan (2) kemampuan yang terjamin untuk memperoleh makanan dengan cara yang dapat diterima secara sosial (misalnya, tanpa menggunakan persediaan makanan darurat, mengais-ngais, mencuri, atau strategi mengatasi).

Definisi atau pengertian ketahanan pangan versi negara Republik Indonesia telah dirumuskan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Dengan mengacu pada berbagai definisi yang berlaku di Indonesia dan di masyarakat internasional, para penyusun Undang-Undang Pangan merumuskan batasan ketahanan pangan yang di dalamnya merangkum beberapa butir penting sebagai berikut:

- 1) terpenuhinya kebutuhan pangan bagi negara sampai tingkat perseorangan;
- 2) tolok ukur terpenuhinya kebutuhan pangan meliputi berbagai aspek yaitu:
 - a) dari sisi kuantitas jumlahnya cukup,

- b) dari sisi kualitas mutunya baik, aman dikonsumsi, jenis pangan tersedia beragam, memenuhi kecukupan gizi,
 - c) dari sisi keamanan pangan rohani, pangan harus tidak bertentangan dengan kaidah agama, keyakinan dan budaya masyarakat, serta
 - d) dari sisi keterjangkauan ekonomi, pangan tersedia merata ke seluruh pelosok Indonesia dengan harga terjangkau oleh seluruh komponen masyarakat;
- 3) penyediaan dan keterjangkauan pangan ini dimaksudkan agar masyarakat sampai perseorangan dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan (Suryana, 2013).

Pasal 3 BAB I Ketentuan Umum Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan menjelaskan bahwa tujuan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pangan adalah:

- a. tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia;
- b. terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab; dan
- c. terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Sedangkan keamanan pangan diatur dalam Pasal 4, BAB II yang menyebutkan bahwa:

- 1) Pemerintah menetapkan persyaratan sanitasi dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan atau peredaran pangan.
- 2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan persyaratan minimal yang wajib dipenuhi dan ditetapkan serta diterapkan secara bertahap dengan memperhatikan kesiapan dan kebutuhan sistem pangan.

Dengan terbitnya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, pada Pasal 64 Undang-Undang tersebut mengubah sebagian ketentuan Undang-Undang No.18 Tahun 2012 tentang Pangan. Menyangkut keamanan pangan, diatur dalam Pasal 1 angka 5 yang menyebutkan bahwa keamanan Pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu,

merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

Strategi yang diterapkan dalam rangka keberhasilan pembangunan ketahanan pangan adalah sebagai berikut:

- a. Pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat.
- b. Pengembangan sistem dan usaha agrobisnis.
- c. Mewujudkan kebersamaan antara masyarakat sebagai pelakudan pemerintah sebagai fasilitator.
- d. Menumbuhkan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga, mengelola produksi pangan dengan baik dalam memenuhi kebutuhan konsumsi keluarga, dan mampu menyalurkan kelebihan produksi pangan untuk memperoleh harga yang wajar. Kesadaran masyarakat akan pentingnya penganeragaman pangan dengan mutu pangan yang dikonsumsi harus semakin meningkat dalam mewujudkan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga.
- e. Pemantapan koordinasi dan sinkronisasi pihak-pihak terkait dalam perencanaan, kebijakan, pembinaan, dan pengendalian (Hanafie, 2010: 275).

Bagi Indonesia, pangan sering diidentikkan dengan beras karena jenis pangan ini merupakan makanan pokok utama. Pengalaman telah membuktikan kepada kita bahwa gangguan pada ketahanan pangan seperti meroketnya kenaikan harga beras pada waktu krisis ekonomi tahun 1997/1998, yang berkembang menjadi krisis multidimensi, telah memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional. Nilai strategis beras juga disebabkan karena beras adalah makanan pokok paling penting. Industri perberasan memiliki pengaruh yang besar dalam bidang ekonomi (dalam hal penyerapan tenaga kerja, pertumbuhan dan dinamika ekonomi perdesaan, sebagai *wage good*), lingkungan (menjaga tata guna air dan kebersihan udara) dan sosial politik (sebagai perekat bangsa, mewujudkan ketertiban dan keamanan). Selain itu, beras juga merupakan sumber utama pemenuhan gizi yang meliputi kalori, protein, lemak dan vitamin (Wahyu, 2020).

Mempertimbangkan pentingnya beras secara ekonomi dan politik tersebut, pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangannya dari produksi dalam negeri. Pertimbangan

tersebut menjadi semakin penting bagi Indonesia karena jumlah penduduknya semakin membesar dengan sebaran populasi yang menyebar dan cakupan geografis yang luas dan tersebar. Indonesia memerlukan ketersediaan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kriteria kecukupan konsumsi maupun persyaratan operasional logistik (Ismet, 2007: 4).

Dilihat dari hirarkinya ketahanan pangan mencakup ketahanan pangan nasional, ketahanan pangan regional dan ketahanan pangan rumah tangga. Salah satu aspek penting dalam ketahanan pangan adalah ketersediaan pangan. Penyediaan pangan dapat berasal dari produksi dalam negeri atau dari impor. Sebagai suatu negara kepulauan dengan penduduk besar maka penyediaan pangan harus semaksimal mungkin berasal dari produksi dalam negeri (swasembada) dan tidak bergantung kepada pangan impor (Saragih, 2010).

Pengertian ketahanan pangan, tidak terlepas dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Disebutkan dalam UU tersebut bahwa Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Undang-Undang Pangan bukan hanya berbicara tentang ketahanan pangan, namun juga memperjelas dan memperkuat pencapaian ketahanan pangan dengan mewujudkan kedaulatan pangan (*food sovereignty*) dengan kemandirian pangan (*food resilience*) serta keamanan pangan (*food safety*). Kedaulatan pangan (*food sovereignty*) adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Istilah kedaulatan pangan lebih kepada penegasan bahwa sebagai negara merdeka dan berdaulat maka Indonesia mempunyai kebebasan secara berdaulat untuk menentukan strategi, kebijakan dan program, serta sistem pangan sesuai dengan potensi yang dimilikinya, tidak dapat diatur, didikte, atau diintervensi oleh negara lain. Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dijelaskan bahwa kemandirian pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam

memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat. Sedangkan keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi (Rachmat, 2015: 4).

Definisi ketahanan pangan sebagaimana dirumuskan di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tersebut di atas merupakan penyempurnaan dan "pengayaan cakupan" dari definisi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 yang memasukkan "perorangan" dan "sesuai keyakinan agama" serta "budaya" bangsa. Jelas kiranya bahwa definisi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 secara substantif sejalan dengan definisi ketahanan pangan dari FAO yang menyatakan bahwa ketahanan pangan sebagai suatu kondisi di mana setiap orang sepanjang waktu, baik fisik maupun ekonomi, memiliki akses terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan gizi sehari-hari sesuai preferensinya.

Ketahanan pangan merupakan salah satu isu yang paling strategis dalam pembangunan nasional, terlebih bagi negara berkembang seperti Indonesia yang berpenduduk besar. Perhatian terhadap ketahanan pangan (*food security*) mutlak diperlukan karena berkaitan erat dengan ketahanan sosial (*social security*), stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional (*national security*). Ketahanan pangan pada tingkat nasional diartikan sebagai kemampuan suatu bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya agar memperoleh pangan yang cukup (Rachmat, 2010: 1).

Ketahanan pangan kita tidak lepas dari sifat produksi komoditi pangan itu sendiri yang bersifat musiman dan berfluktuasi karena sangat mudah dipengaruhi oleh iklim/cuaca. Perilaku produksi yang sangat dipengaruhi iklim tersebut sangat memengaruhi ketersediaan pangan nasional. Kalau perilaku produksi yang rentan terhadap perubahan iklim tersebut tidak dilengkapi dengan kebijakan pangan yang tangguh maka akan sangat merugikan, baik untuk produsen maupun konsumen, khususnya produsen berskala produksi kecil dan

konsumen berpendapatan rendah. Karakteristik komoditi pangan yang mudah rusak, lahan produksi petani yang terbatas; sarana dan prasarana pendukung pertanian yang kurang memadai dan lemahnya penanganan panen dan pasca panen mendorong pemerintah untuk melakukan intervensi dengan mewujudkan kebijakan ketahanan pangan (Anonim, 2014).

Selain faktor produksi yang sangat dipengaruhi iklim sehingga sangat memengaruhi ketersediaan pangan, maka persoalan yang muncul lainnya adalah dalam hal distribusi. Stok pangan yang tersedia sebagian besar di daerah produksi harus didistribusikan antardaerah/antarpulau. Namun tidak jarang sarana dan prasarana distribusi masih terbatas dan kadang lebih mahal daripada distribusi dari luar negeri (contohnya kasus pengiriman sapi dari Nusa Tenggara ke Jakarta yang lebih mahal dibandingkan dari Australia ke Jakarta, atau biaya pengiriman beras dari Surabaya ke Medan yang lebih mahal daripada pengiriman dari Vietnam ke Jakarta) (Kementerian Perdagangan, 2015: 27).

Dari sisi tata niaga, sudah menjadi rahasia umum akan panjangnya rantai pasokan yang mengakibatkan perbedaan harga tingkat produsen dan konsumen yang cukup besar dengan penguasaan perdagangan pangan pada kelompok tertentu (monopoli, kartel dan oligopoli). Sedangkan dari sisi konsumsi, pangan merupakan pengeluaran terbesar bagi rumah tangga (di atas 50% dari jumlah pengeluaran). Hal yang disayangkan adalah fenomena substitusi pangan pokok dari pangan lokal ke bahan pangan impor (Anonim, 2014).

Berdasarkan pertimbangan persoalan pangan tersebut di atas maka kebijaksanaan pangan nasional harus dapat mengakomodasikan dan menyeimbangkan antara aspek penawaran/produksi dan permintaan. Pengelolaan kedua aspek tersebut harus mampu mewujudkan ketahanan pangan nasional yang tangguh menghadapi segala gejolak. Pengelolaannya harus dilakukan dengan optimal mengingat kedua aspek tersebut dapat tidak sejalan atau bertolak belakang (Kementerian Perdagangan, 2015: 28).

BAB XI

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

A. Sistem Pertanian Berkelanjutan

Keberlanjutan dapat diartikan sebagai “menjaga agar sesuatu upaya terus berlangsung”, “kemampuan untuk bertahan dan menjaga agar tidak merosot”. Dalam konteks pertanian, keberlanjutan untuk tetap produktif sekaligus tetap mempertahankan basis sumber daya. Menurut *Technical Advisory Committee (TAC) of the CGIAR* pertanian berkelanjutan adalah pengelolaan sumber daya yang berhasil untuk usaha pertanian guna membantu kebutuhan manusia yang berubah sekaligus mempertahankan atau meningkatkan kualitas lingkungan dan melestarikan sumber daya alam. Banyak orang menggunakan definisi yang lebih luas dan menilai pertanian bisa dikatakan pertanian berkelanjutan jika mencakup hal-hal berikut ini:

- a. Mantap secara ekologis, yang berarti bahwa kualitas sumber daya alam dipertahankan dan kemampuan agroekosistem secara keseluruhan dari manusia, tanaman dan hewan sampai organisme tanah ditingkatkan Kedua hal ini akan terpenuhi jika tanah dikelola dan kesehatan tanaman, hewan serta masyarakat dipertahankan melalui proses biologis. Sumber daya lokal dipergunakan

sedemikian rupa sehingga kehilangan unsur hara, biomassa, dan energi bisa ditekan serendah mungkin serta mampu mencegah pencemaran. Tekanannya adalah pada penggunaan sumber daya yang bisa diperbarui.

- b. Bisa berkelanjutan secara ekonomis, yang berarti bahwa petani bisa cukup menghasilkan untuk pemenuhan kebutuhan dan atau pendapatan sendiri, serta mendapatkan penghasilan yang mencukupi untuk mengembalikan tenaga dan biaya yang dikeluarkan. Keberlanjutan ekonomis ini bisa diukur bukan hanya dalam hal produk usaha tani yang langsung, namun juga dalam fungsi melestarikan sumber daya alam dan meminimalkan risiko.
- c. Adil, yang berarti bahwa sumber daya dan kekuasaan didistribusikan sedemikian rupa sehingga kebutuhan dasar semua anggota masyarakat dan hak-hak mereka dalam penggunaan lahan terpenuhi, modal yang memadai, disertai bantuan teknis serta peluang pemasaran yang terjamin. Semua orang memiliki kesempatan untuk berperan serta dalam pengambilan keputusan, baik di lapangan maupun di dalam masyarakat.
- d. Manusiawi, yang berarti bahwa semua bentuk kehidupan (tanaman, hewan dan manusia) dihargai. Martabat dasar semua makhluk hidup dihormati, dan hubungan serta institusi menggabungkan nilai kemanusiaan yang mendasar, seperti kepercayaan, kejujuran, harga diri, kerja sama dan rasa sayang. Integritas budaya dan spiritual masyarakat dijaga dan dipelihara.
- e. Luwes, yang berarti bahwa masyarakat perdesaan mampu menyesuaikan diri dengan perubahan kondisi usaha tani yang berlangsung terus, misalnya pertambahan jumlah penduduk, kebijakan, permintaan pasar dan lain-lain (Sudalmi, 2010: 19-20).

Dalam pelaksanaannya, pembangunan berwawasan lingkungan dikaitkan dengan “pembangunan berkelanjutan” (*sustainable development*) yang oleh “*The World Commission on Environment and Development* (WCED)” dijelaskan:

“pembangunan berkesinambungan ialah pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.” (WCED, 1988: 59).

Sehubungan dengan hal di atas, WCED dalam Pasal 7 Environmental Protection and Sustainable Development, Legal Principles and Recommendations” menyatakan bahwa:

“1. States shall ensure that the conservation of natural resources and the environment is treated as an integral part of the planning and implementation of development activities. Particular attention shall be paid to environmental problems arising in developing countries and to the need to incorporate environmental considerations in all development; 2. States shall make available to other states, and especially to developing countries, upon their request and under agreed terms scientific and technical information and expertise, results of research programmes, training opportunities and specialized equipment and facilities which are needed by such other states to promote rational use of natural resources, and the environment or to prevent or abate interference with natural resources or the environment, in particular in cases of environmental emergencies.” (1987: 26-27).

(1. Negara harus memastikan bahwa konservasi sumber daya alam dan lingkungan diperlakukan sebagai bagian integral dari perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan. Perhatian khusus harus diberikan pada masalah lingkungan yang timbul di negara berkembang dan kebutuhan untuk memasukkan pertimbangan lingkungan dalam semua pembangunan; 2. Negara-negara harus menyediakan bagi negara-negara lain, dan khususnya bagi negara-negara berkembang, atas permintaan mereka dan berdasarkan persyaratan yang disepakati, informasi dan keahlian ilmiah dan teknis, hasil-hasil pemrogram penelitian, kesempatan-kesempatan pelatihan dan peralatan dan fasilitas khusus yang dibutuhkan oleh negara-negara lain tersebut untuk memajukan rasionalitas. penggunaan sumber daya alam, dan lingkungan atau untuk mencegah atau mengurangi gangguan terhadap sumber daya alam atau lingkungan, khususnya dalam kasus keadaan darurat lingkungan).

Salah satu kunci pembangunan berkelanjutan yang menekankan bahwa pemenuhan kebutuhan dasar manusia saat ini harus dilakukan dengan mengindahkan kemampuan generasi

mendatang untuk mencukupi kebutuhan mereka, selalu dicirikan sebagai pencapaian pemerataan antar generasi. Beberapa masyarakat telah mengindahkan hal ini secara sistematis. Sebagai contoh, masyarakat lokal Indian di Amerika Utara, seperti Algonguins, secara tradisional telah melibatkan seseorang untuk mewakili generasi ketujuh di masa depan dalam setiap pengambilan keputusan kelompok. Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, orang tersebut bertanggung jawab untuk memikirkan pemerataan lintas generasi (Mitchell, Setiawan, dan Rahmi, 1997: 39-40).

Setiap pembangunan dalam rencana tata ruangnya harus mengandung prinsip keadilan. Prinsip keadilan mengandung makna bahwa dalam menetapkan kebijakan perubahan, peruntukan, fungsi, dan penggunaan lahan pertanian harus memperhatikan aspek keadilan bagi para pihak yang terlibat di dalamnya seperti industri, perumahan, dan sektor pangan, baik keadilan untuk generasi yang akan datang, dan juga termasuk di dalamnya keadilan secara ekonomi, sosial dan lingkungan hidup (Nurhidayah, 2017: 153).

Menurut C.E. Erwards, untuk lebih memacu pertumbuhan ekonomi nasional, skenario pembangunan ekonomi pada masa orde baru hingga orde reformasi lebih menitikberatkan pada bidang industri, terutama industri pengolahan bahan baku dan industri teknologi tinggi yang mampu meningkatkan ekspor, sedangkan sektor pertanian hanya sektor pendukung saja (Utomo, 2003: 4).

Negara agraris seperti Indonesia yang telah melakukan percepatan pembangunan melalui skenario pengembangan industri, tanpa memperkuat sektor pertanian lebih dahulu, ternyata mudah terpuruk dan sukar pulih. Hal ini membuktikan bahwa sektor pertanian merupakan penggerak perekonomian nasional selama ini dan dapat diandalkan di masa yang akan datang. Masalahnya akhir-akhir ini dengan makin meningkatnya kebutuhan pangan akibat meningkatnya jumlah penduduk, menyempitnya kepemilikan lahan pertanian, pengelolaan lahan makin tidak berwawasan lingkungan, sehingga lahan-lahan semakin menyempit. Oleh sebab itu, saat ini Indonesia harus memantapkan skenario pembangunan melalui kebijakan nasional penataan ruang kawasan pertanian dalam upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk mewujudkan ketahanan pangan (Pareke, 2020: 1-2).

Sistem pertanian berkelanjutan berkaitan erat dengan pembangunan perdesaan (*sustainable agriculture and rural development*, SARD) karena selama ini aktivitas produksi dan konsumsi pertanian terbesar berada di daerah perdesaan. Sebagai negara agraris, dapat dikatakan 65% lebih penduduk Indonesia mencari penghidupan dari sektor pertanian yang tersebar di pelosok-pelosok perdesaan. Oleh karena itu, segala program pembangunan di perdesaan seharusnya tidak terlepas dari upaya-upaya mewujudkan sistem pertanian yang berkelanjutan yang mampu memenuhi kebutuhan bahan pangan dan menyediakan mata pencaharian bagi masyarakat untuk meraih taraf kehidupan sosial ekonomi yang lebih baik (Salikin, 2003: 89).

Pembangunan pertanian yang berkelanjutan sangat bergantung pada peran sumber daya manusia. Adanya pembangunan pertanian yang berkelanjutan melalui pengelolaan seluruh potensi sumber daya alam, manusia, kelembagaan, dan teknologi diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas dan memiliki komitmen membangun sektor pertanian yang menjadi salah satu faktor keberhasilan pembangunan pertanian berkelanjutan (Susilowati, 2014: 40).

Kementerian Pertanian (2015) menyebutkan bahwa penyerapan tenaga kerja Indonesia di sektor pertanian memiliki kontribusi terbesar yaitu sekitar 35,3%, namun sampai saat ini masih terdapat masalah mengenai ketenagakerjaan pertanian yakni perubahan struktur demografi yang kurang menguntungkan bagi sektor pertanian. Petani berusia tua (lebih dari 55 tahun) jumlahnya semakin meningkat, akan tetapi tenaga kerja berusia muda semakin berkurang. Sebagian besar penduduk yang bermata pencaharian sebagai petani pada umumnya memiliki kisaran usia 50 tahun.

Berdasarkan Hasil Survei Pertanian Antarsensus 2018 menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga usaha pertanian menurut kelompok umur kepala rumah tangga di atas 54 tahun berjumlah 10.379.211. Sedangkan petani muda berumur 25- 34 tahun berjumlah 2.722.446. Data Kementerian Pertanian tahun 2018 menunjukkan terjadi penurunan jumlah tenaga kerja di sektor pertanian selama tahun 2017- 2018. Pada tahun 2017 jumlah tenaga kerja sebesar 36.956.111 jiwa mengalami penurunan sebesar 1.080.722 pada tahun

2018. Angka tersebut cukup besar dan dapat memberikan efek bagi keberlanjutan sektor pertanian di Indonesia.

Menurut Wiyono (2015), model pertanian di Indonesia yaitu model pertanian keluarga yang diwariskan secara turun menurun dan mampu menjaga produksi serta keberlangsungan kehidupan petani. Selain berkurangnya jumlah petani, masalah lain yang dihadapi oleh pertanian Indonesia yaitu terkait usia dan produktivitas petani. Struktur umur petani di Indonesia sebesar 60,8% di atas 45 tahun yang sudah tua dengan 73,97% hanya berpendidikan tingkat SD, dan kemampuan dalam menerapkan teknologi baru masih rendah. Hal tersebut menyebabkan produktivitas petani Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara di ASEAN. Kondisi tersebut perlu dipikirkan bagaimana keberlanjutan usaha tani di masa yang akan datang. Sedikitnya jumlah pemuda yang mau meneruskan pekerjaan orang tua mereka dan mewariskan dari generasi ke generasi dapat membuat sektor tersebut mengalami krisis generasi muda. Ironisnya pula, sebagian besar orang tua di daerah perdesaan tidak menginginkan anak-anaknya bekerja sebagai petani sebagaimana pekerjaan mereka saat ini. Penurunan jumlah petani berusia muda disebabkan oleh berkurangnya keinginan pemuda, baik di daerah desa tempat tinggalnya maupun di daerah perkotaan untuk bekerja di sektor pertanian. Mereka memiliki kecenderungan untuk lebih memilih pekerjaan di luar sektor pertanian (Susilowati, 2014: 110).

Menurut Susilowati (2016: 42), ada berbagai alasan yang menjadi penyebab menurunnya minat pemuda untuk bekerja di sektor pertanian, salah satunya adalah sektor pertanian memiliki citra yang kurang bergengsi dengan teknologi yang belum maju dan belum dapat memberikan pendapatan yang memadai. Sektor pertanian di Indonesia mayoritas masih menggunakan teknologi yang tradisional dan adopsi teknologi yang masih rendah, sedangkan di sektor industri dan jasa teknologi sudah sangat maju sehingga banyak pemuda yang tertarik untuk bekerja di sektor tersebut. Selain itu, rendahnya pendapatan, risiko yang tinggi pada usaha pertanian dan keuntungan yang tidak mencukupi dibandingkan dengan usaha di sektor lain membuat pertanian menjadi pilihan terakhir dibandingkan pekerjaan lain (Umunnakwe, Pyasi, dan Pande, 2014: 290).

Oleh karena itu, gambaran krisis petani muda di Indonesia sangat penting untuk diteliti dengan melihat bagaimana perubahan struktural tenaga kerja pertanian di Indonesia, apa saja faktor

penyebab keengganan pemuda masuk ke sektor pertanian dan bagaimana kebijakan yang diperlukan untuk mendukung pemuda masuk ke dalam sektor pertanian (Arviyanti, Masyhuri, Waluyati, dan Darwanto, 2019: 170).

B. Kriteria dan Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Sebagai upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam UU Nomor 41 Tahun 2009 tersebut dengan jelas disebutkan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional. LP2B dapat berupa lahan beririgasi, lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak) dan/atau lahan tidak beririgasi (lahan kering).

Selain UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, diterbitkan juga Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan. Serupa dengan ketentuan dalam UU No.41 Tahun 2009, dalam Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 juga ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan lahan pertanian berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Kriteria Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 dan 23 PP Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai berikut:

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 pertanian pangan yang telah dimanfaatkan 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.

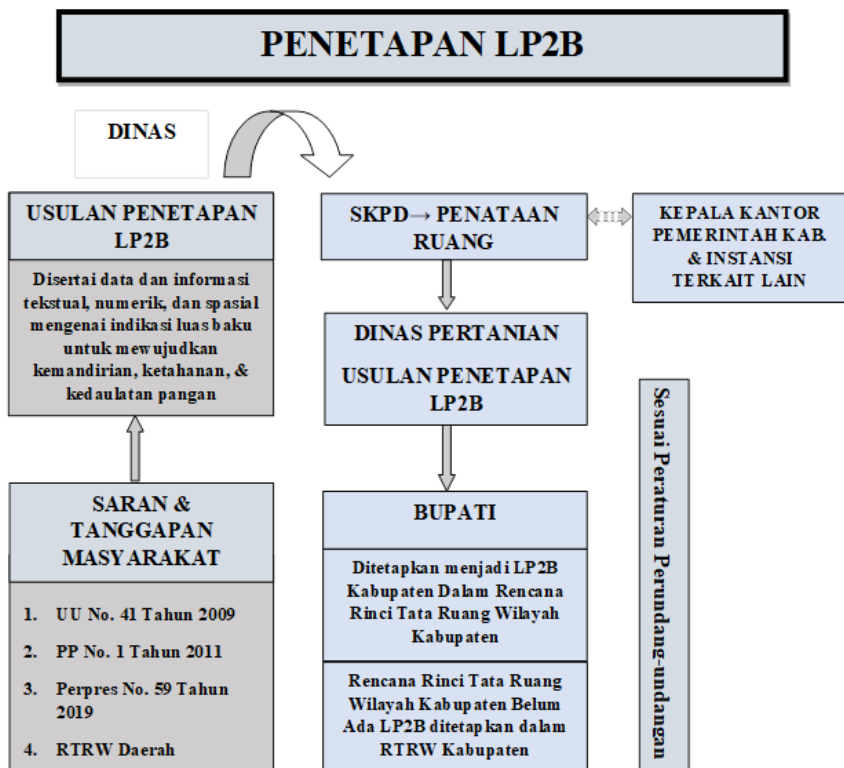
Prosedur penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terdapat pada Pasal 25 PP Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai berikut:

- (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/wali kota 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.

Jika digambarkan maka Prosedur Penetapan LP2B adalah sebagai berikut:



Gambar 1 Prosedur Penetapan LP2B
Diolah dari *Hand-out* Dr. Waluyo, S.H, M.Si.

Pengertian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tercantum pada BAB I Pasal 1 ayat (3) PP Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Disebutkan dalam ayat tersebut bahwa 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.

Pada ayat (4) dijelaskan bahwa 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. Sedangkan ayat (5) PP Nomor 1 Tahun 2012 menjelaskan bahwa 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.

Pada Pasal 1 angka 3 Perpres No. 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah dijelaskan bahwa Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah adalah serangkaian kegiatan yang dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan Lahan Sawah menjadi bukan Lahan Sawah baik secara tetap maupun sementara.

Sebagai realisasi Pasal 1 angka 3 Perpres No. 59 Tahun 2019 tersebut adalah dibentuknya Tim Terpadu yang diatur dalam BAB II, Pasal 4 ayat (3) yang menyebutkan bahwa Tim Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas; Ketua Menteri Koordinator Bidang Perekonomian;

Ketua Harian: Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional; Anggota:

- a. Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
- b. Menteri Pertanian;
- c. Menteri Dalam Negeri;
- d. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
- e. Menteri Keuangan;
- f. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; dan
- g. Kepala Badan Informasi Geospasial.

Namun demikian, strategi Pemerintah untuk menanggulangi dampak alih fungsi lahan pertanian tersebut menemui berbagai macam kendala sehingga Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak dapat terlaksana dengan baik. Saat ini masih terdapat berbagai permasalahan terkait pengendalian alih fungsi lahan pertanian seperti: (1) Belum semua Provinsi dan Kabupaten/Kota menyelesaikan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun

2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang RTRW Nasional; (2) Rencana Pembangunan di daerah khususnya infrastruktur dasar yang memerlukan tanah semakin intensif dan kompetitif; (3) Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dalam Perda Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) baru dilakukan 225 dari 554 Kabupaten Kota di seluruh Indonesia, dengan luasan sawah yang ditetapkan dalam Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) tidak didukung dengan data secara geospasial; (4) Maraknya alih fungsi secara mandiri/tanpa perizinan yang ditetapkan.

Fenomena keengganan Pemerintah daerah untuk tidak menetapkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dapat disebabkan oleh faktor: (1) terdapat persepsi Pemerintah Daerah bahwa penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dapat mengganggu investasi dan tidak memberikan tambahan Pendapatan Asli Daerah (PAD); (2) Konsekuensi diterapkannya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) adalah daerah harus menyediakan anggaran untuk pemberian insentif; (3) Pemerintah Daerah merasa terikat dan sulit membangun wilayah daerahnya jika sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (menjadi tidak fleksibel); (4) Tidak ada konsekuensi bagi Kepala Daerah yang tidak menetapkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B); (5) Tidak adanya anggaran untuk melakukan pemetaan; (6) Persepsi pertanian adalah kawasan pengembangan, bukan area yang harus dipertahankan; (7) Keberpihakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sangat kurang; (7) Mekanisme pasar yang mengorbankan lahan pertanian, bahkan Proyek Strategis Nasional (PSN)/Pembangunan yang masif atau investasi (Sukananda, 2021).

Dewasa ini pembangunan sistem pertanian di Indonesia cenderung masih bersifat parsial dan kurang memperhatikan nasib petani. Secara klasik telah diketahui bahwa kegiatan pertanian dipengaruhi oleh lahan (*land*), tenaga kerja (*labour*), dan modal (*capital*). Semua unsur tersebut dewasa ini kurang menguntungkan nasib petani. Kepemilikan/penguasaan lahan sawah di Pulau Jawa sudah tidak ideal bagi petani untuk mengembangkan usaha tani sawah, mengingat sebagian besar petani hanya mempunyai lahan sempit, yaitu kurang dari 0,5 ha. Bahkan makin banyak di antara petani tersebut sudah tidak memiliki lahan sawah lagi. Kondisi pemilikan/penguasaan lahan tersebut terjadi pula pada sistem ladang

berpindah di luar Pulau Jawa. Kini, banyak peladang berpindah yang makin berkurang pemilikan/penguasaan lahan ladangnya, karena lahan-lahan ladang mereka telah dikonversikan menjadi peruntukan lain seperti hutan tanaman industri, penambangan, perkebunan monokultur komersil, dan pendirian pabrik-pabrik/industri (Iskandar, 2006: 205).

Pada dasarnya, alih fungsi lahan pertanian diperbolehkan jika dibutuhkan untuk kepentingan umum. Menurut Zullaika Tipe Nurhidayah dan Lego Karjoko, industri tidak termasuk dalam kepentingan umum yang diperbolehkan menggunakan lahan sawah untuk dialihfungsi. Suatu lahan dapat dikatakan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan apabila lahan tersebut mampu memproduksi pangan yang memenuhi kebutuhan pangan bukan hanya di daerahnya. Lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat memasok kebutuhan pangan daerah sekitarnya (Nurhidayah dan Karjoko, 2017: 155).

Alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan pangan menuju kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya tergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur yang selama ini terjadi kurang diimbangi dengan upaya-upaya secara terpadu dalam pengembangan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Di samping itu alih fungsi lahan menyebabkan makin sempitnya luas garapan yang berdampak pada tidak terpenuhinya skala ekonomi usaha tani, sehingga berakibat pada *inefisiensi* dan pada akhirnya menurunnya kesejahteraan petani. Kecilnya luas garapan petani juga disebabkan oleh peningkatan jumlah rumah tangga petani yang tidak sebanding dengan luas lahan yang diusahakan. Akibatnya jumlah petani gurem dan buruh tani tanpa penguasaan/kepemilikan lahan terus bertambah yang berakibat kepada sulitnya upaya peningkatan kesejahteraan petani dan pengentasan kemiskinan di kawasan perdesaan. Oleh karena itu pengendalian alih fungsi lahan pertanian melalui usaha-usaha perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan dan kedaulatan pangan menuju kemandirian pangan sekaligus meningkatkan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.

Adalah tugas pemerintah untuk menjamin kecukupan pemenuhan akan bahan pangan. Oleh karena itu, maka dalam perencanaan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan didasarkan pada:

- 1) pertumbuhan penduduk dan kebutuhan konsumsi pangan penduduk;
- 2) pertumbuhan produktivitas;
- 3) kebutuhan pangan nasional;
- 4) kebutuhan dan ketersediaan lahan pertanian pangan;
- 5) pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta
- 6) musyawarah petani.

Penyusunan perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan secara berjenjang. Hal itu dimulai dari tingkat nasional, tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 juga menyatakan bahwa dalam suatu hal, suatu daerah/kawasan ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, maka pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap pelaksanaan konservasi tanah dan air yang meliputi:

- 1) perlindungan sumber daya lahan dan air;
- 2) pelestarian sumber daya lahan dan air;
- 3) pengelolaan kualitas lahan dan air serta
- 4) pengendalian terhadap pencemaran.

Hal ini dilakukan guna memberikan jaminan bahwa LP2B yang telah ditetapkan, tetap produktif dan mampu memberikan dukungan dalam proses produksi pangan dalam jangka panjang dan berkelanjutan (Parwata, 2016).

Siapa pun yang termasuk pejabat pemerintahan dilarang untuk mengalihfungsikan tanah pertanian pangan berkelanjutan. Barang siapa yang melanggar ketentuan alih fungsi tanah pertanian berkelanjutan diancam pidana oleh Pasal 72, Pasal 73, dan Pasal 74 UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU No. 41 Tahun 2009).

Pejabat pemerintahan yang memberikan izin (sertipikat) mengakibatkan atau seperti melegitimasi atau menjadi penyebab (*causa prima*) pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diancam pidana Pasal 73 UU No. 41 Tahun 2009.

Pasal 73

Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1(satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pasal 44 ayat (1)

- (1) Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.

Orang perseorangan bertindak atau menyebabkan (*causa*) pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak sesuai dengan ketentuan diancam dengan pidana pasal 72 UU No. 41 Tahun 2009.

Pasal 72

- (1) Orang perseorangan yang melakukan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (2) Orang perseorangan yang tidak melakukan kewajiban mengembalikan keadaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ke keadaan semula sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) dan Pasal 51 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).
- (3) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh pejabat pemerintah, pidananya ditambah 1/3 (satu pertiga) dari pidana yang diancamkan.

Pasal 50

Setiap orang yang melakukan alih fungsi tanah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di luar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengembalikan keadaan tanah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ke keadaan semula.

Pasal 51

- (1) Setiap orang dilarang melakukan kegiatan yang dapat merusak irigasi dan infrastruktur lainnya serta mengurangi kesuburan tanah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (2) Setiap orang yang melakukan kegiatan yang mengakibatkan kerusakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melakukan rehabilitasi.

Korporasi, badan hukum atau bukan badan hukum, bertindak atau menyebabkan (*causa*) pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak sesuai dengan ketentuan diancam pidana Pasal 74 UU No. 41 Tahun 2009.

Pasal 74

- (1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh suatu korporasi, pengurusnya dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan denda paling sedikit Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp7.000.000.000,00 (tujuh miliar rupiah).
- (2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana berupa:
 - a. perampasan kekayaan hasil tindak pidana;
 - b. pembatalan kontrak kerja dengan pemerintah;
 - c. pemecatan pengurus; dan/atau
 - d. pelarangan pada pengurus untuk mendirikan korporasi dalam bidang usaha yang sama.

Dalam hal perbuatan sebagaimana diatur dalam bab ini menimbulkan kerugian, pidana yang dikenai dapat ditambah dengan pembayaran kerugian (Gunanegara, 2017: 345-347).

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. Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 menentukan bahwa:

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.

Selanjutnya ketentuan Pasal 18 mengatur pula bahwa 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.

Seterusnya, ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2012 menentukan bahwa Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditetapkan berdasarkan kriteria, persyaratan, dan tata cara penetapan. Penetapan kawasan pertanian bertalian pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sementara itu, ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menentukan bahwa Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengalokasikan Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berdasarkan tugas dan kewenangannya. Pengalokasian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan

oleh Menteri, gubernur, dan bupati/wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Kusniati, 2013: 17-18).

Dalam kondisi di mana lahan pertanian pangan berkelanjutan harus dialihfungsikan, maka diatur dalam Permentan No. 81 Tahun 2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dijelaskan dalam Permentan tersebut, bahwa pembebasan kepemilikan hak atas tanah Pengalih fungsi melakukan pembebasan kepemilikan hak atas tanah pada pemilik tanah tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pembebasan kepemilikan hak atas tanah dilaksanakan melalui pemberian ganti rugi kepada para pemilik hak. Pemberian ganti rugi diatur dengan tata cara sebagai berikut:

1. Setiap pemilik Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan wajib diberikan ganti rugi oleh pihak yang mengalihfungsikan.
2. Selain ganti rugi kepada pemilik, pihak yang mengalihfungsikan wajib mengganti nilai investasi infrastruktur pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.
3. Penggantian nilai investasi infrastruktur diperuntukkan bagi pendanaan pembangunan infrastruktur di lokasi lahan pengganti.
4. Biaya ganti rugi dan nilai investasi infrastruktur dan pendanaan penyediaan lahan pengganti bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten/Kota instansi yang melakukan alih fungsi.
5. Besaran nilai investasi infrastruktur didasarkan pada:
 - a. taksiran nilai investasi infrastruktur yang telah dibangun pada lahan yang dialihfungsikan; dan
 - b. taksiran nilai investasi infrastruktur yang diperlukan pada lahan pengganti.
 - c. Taksiran nilai investasi infrastruktur dilakukan secara terpadu oleh tim yang terdiri dari instansi yang membidangi urusan infrastruktur dan yang membidangi urusan pertanian.
 - d. Selain biaya investasi infrastruktur perlu dimasukkan juga biaya ganti rugi atas nilai komoditas yang tumbuh di atas tanah yang dialihfungsikan.

BAB XII

Analisis Prinsip Peran Serta masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang

Terdapat faktor-faktor yang menjadi kendala dalam perencanaan tata ruang untuk terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B). Terutama faktor-faktor yang berkaitan dengan peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang untuk terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan. Untuk mencari solusi atas faktor-faktor yang menjadi kendala tersebut, maka penulis melakukan penelitian yang telah dilakukan diperlukan serangkaian penelitian.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dalam praktik pelaksanaannya yang menyangkut permasalahan yang diteliti yakni menyangkut perencanaan tata ruang. Jenis penelitian yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada atau yang disebut dengan data sekunder berupa hukum positif. Untuk melengkapi data sekunder, dilakukan juga identifikasi dan klarifikasi fakta hukum dengan pejabat instansi

dan pihak terkait sebagai nara sumber, tentang peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang untuk mewujudkan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Sementara itu, penulis menggunakan metode penelitian yang bertujuan untuk memperoleh kebenaran ilmiah yang diharapkan. Menurut M. Syamsudin dalam penelitian hukum dikenal empat jenis pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). (Syamsudin, 2007: 57).

Dalam penelitian yang telah dilakukan, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk mencari ratio legis dan dasar ontologis pentingnya suatu peraturan dibuat sehingga akan mampu memberi landasan filosofis, yuridis dan sosiologis suatu peraturan, baik dalam lingkup internasional maupun nasional. Pendekatan perundang-undangan yang digunakan dalam disertasi ini dilakukan dengan cara menelaah semua regulasi yang berkaitan dengan peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang untuk mewujudkan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Hasil kajian merupakan argumentasi untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi (Mahfud, 1998: 234).

Dalam mencari data mengenai berbagai hal menyangkut penataan ruang, Penulis mengumpulkan data hasil identifikasi dan klarifikasi fakta hukum dengan nara sumber di Kabupaten Banyumas, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Klaten sebagai bahan hukum sekunder, selain peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Daerah (Perda) tentang Penataan ruang di tiga kabupaten tersebut. Dengan adanya studi ini diharapkan akan terbentuk suatu kebijakan penataan ruang yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang yang lebih ideal dan mengedepankan prinsip peran serta masyarakat, yang hasilnya bermanfaat dalam rangka terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan bagi masyarakat secara menyeluruh di Indonesia.

Sumber dan jenis data yang digunakan disesuaikan dengan pokok permasalahan yang menjadi pokok kajian penelitian yang meliputi:

a. Data Sekunder yang terdiri dari:

Bahan-bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan nasional terkait dengan pokok penelitian. Dalam hal ini Penulis menggunakan bahan hukum primer berupa: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA); Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian; Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman; Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan; Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Undang-Undang No. 10 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Penggunaan Tanah Terlantar; Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman; Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan; Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja; Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang; Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan; Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra/9/1/12 tentang Pengertian Tanah Pertanian; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah; PMNA No. 9 Tahun 1999, Bab VI; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; Pergub Jateng No. 47 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis, Persyaratan, dan Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah; Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banyumas Tahun 2011-2031; Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah

Kabupaten Klaten Tahun 2011-2031; Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031;

- b. Bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan hukum primer, seperti: tulisan para ahli, buku-buku yang berkaitan, tesis, disertasi, internet, dan sebagainya.
- c. Bahan-bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, antara lain artikel, jurnal ilmiah, makalah, dan media massa.
- d. Identifikasi dan klarifikasi fakta hukum dengan nara sumber dalam rangka melengkapi data sekunder.

Dalam rangka pengumpulan data penelitian yang terkait dengan pokok masalah penelitian, Penulis melakukan berbagai kegiatan pengumpulan data dengan teknik sebagai berikut:

- 1. Pertama, penelusuran data kepustakaan dan dokumen.
- 2. Kedua, data lapangan.

Dalam menganalisis data yang telah dikumpulkan, penulis menggunakan teknik analisis data metode deduksi dan interpretasi sistematis (dogmatis). Dengan analisis penelitian tersebut, penulis dapat memaparkan tentang perencanaan tata ruang, prinsip peran serta masyarakat, dan upaya yang seharusnya dilakukan dalam pengaturan peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang untuk terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pembahasan tersebut akan dibahas di bab berikutnya.

BAB XIII

Perencanaan Tata Ruang dan Orientasi Terwujudnya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

A. Hubungan Teori Keadilan Pancasila dengan Penataan Ruang untuk Mewujudkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Pembahasan dalam bab ini dibahas sesuai dengan hasil identifikasi dan klarifikasi fakta hukum yang telah penulis lakukan dengan narasumber dari tiga Kabupaten, yaitu Banyumas, Sleman, dan Klaten, khususnya Dinas BAPPEDA yang terkait langsung dengan penataan ruang. Namun sebelumnya, Penulis akan menghubungkan Teori Keadilan Pancasila terkait dengan perencanaan tata ruang untuk terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Negara modern yang melakukan pembaruan dalam menegakkan demokrasi niscaya mengembangkan prinsip konstitusionalisme. Menurut Friedrich, negara modern yang melakukan proses pembaruan demokrasi, prinsip konstitusionalisme adalah yang sangat efektif, terutama dalam rangka mengatur dan membatasi pemerintahan negara melalui undang-undang. Basis pokok adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas

rakyat, mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara (Assiddiqie, 2005: 25).

Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Dalam hubungan ini sekali lagi kata kuncinya adalah *consensus* atau *general agreement* (Kaelan, 2014: 105).

Bagi bangsa Indonesia konsensus itu terjadi tatkala disepakatinya Piagam Jakarta 22 Juni 1945. Jika kesepakatan itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya akan terjadi suatu perang sipil (*civil war*), atau dapat juga suatu revolusi. Misalnya pernah terjadi pada tiga peristiwa besar dalam sejarah umat manusia, yaitu Revolusi Perancis pada tahun 1789, Revolusi di Amerika pada tahun 1776, dan di Rusia pada tahun 1917 (Andrews, 1968: 12). Adapun di Indonesia terjadi pada tahun 1965 dan 1998 yaitu berupa gerakan reformasi (Assiddiqie, 2005: 25).

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme negara modern pada proses reformasi untuk mewujudkan demokrasi, pada umumnya bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu (1) kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita bersama (*the general goal of society or general acceptance of same philosophy of government*). (2) Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). (3) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*) (Andrews, 1968: 12).

Di dalam bukunya yang berjudul “Resapkan dan Amalkan Pancasila”, Roeslan Abdoelgani (1984: 51), mengatakan bahwa Pancasila adalah filsafat negara yang lahir dari *Collective ideology* dari seluruh bangsa Indonesia. Filsafat Pancasila adalah pada hakikatnya suatu *realiteit* dan pula suatu *noodzakelijkheid* pula. Di dalam kajian-kajiannya dari alam, ia masih mengandung ruang yang luas untuk berkembangnya penegasan-penegasan lebih lanjut. Di dalam fungsinya sebagai pondamen negara, ia telah bertahan terhadap segala ujian baik yang datang dari kekuatan-kekuatan *extrem*. Di dalam Pancasila tercapailah keseimbangan rohaniah dan nilai jasmaniah dari manusia Indonesia.

Menurut Notonagoro (1976: 52-54) dalam kalimat ke empat daripada Pembukaan Undang-Undang 1945, dijelaskan bahwa disusunlah Kemerdekaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Kata-kata “dengan berdasar kepada” tersebut menentukan kedudukan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia sebagai dasar negara, dalam pengertian “dasar filsafat”. Dari pembicaraan oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia menjelang Proklamasi Kemerdekaan dapat diketahui bahwa dasar itu dimaksudkan sebagai filsafat.

Sifat kefilsafatan dari dasar negara ini terwujud dalam rumus abstrak dari kelima sila daripada Pancasila yang kata-kata inti pokoknya Tuhan, manusia, satu, rakyat, adil dengan mendapat awalan dan akhiran ke-an dan per-an. Sehingga menjadi ke- Tuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, keadilan.

Dasar filsafat asas kerohanian negara Pancasila adalah cita-cita yang harus dijielmakan dalam kehidupan negara. Maka dasar filsafat adalah “ratio” daripada kehidupan negara dan bangsa kita, dan asas kerohanian adalah “Jiwa” dari negara dan bangsa kita. Sedangkan makna pengertian ideologi negara adalah:

1. Cita-cita negara atau cita-cita yang menjadi basis bagi suatu teori atau sistem kenegaraan.
2. Ilmu pengetahuan tentang cita-cita negara.

Pancasila sebagai ratio daripada kehidupan negara dan bangsa Indonesia itu sesuai dengan akal yang merupakan sumber kekuasaan jiwa bagi peningkatan martabat kehidupan manusia yang tidak ada taranya, dan sebagai jiwa kehidupan negara dan bangsa adalah pemberi hidup. Serta sebagai ideologi negara dalam arti cita-cita negara atau sistem yang menjadi basis bagi suatu teori atau sistem kenegaraan itu buat rakyat dan bangsa yang bersangkutan ada dua aspek:

- a. Mempunyai derajat yang tertinggi sebagai nilai hidup kebangsaan dan kenegaraan.
- b. Karena itu mewujudkan suatu milik kerohanian pandangan hidup, filsafat hidup, sikap dan cara hidup yang dipelihara, dikembangkan, diamalkan dan dinalurkan, diperjuangkan dan dipertahankan dengan kesediaan berkorban, sebagaimana dalam kenyataan hidup sebelum Proklamasi Kemerdekaan dan sesudahnya telah berulang-ulang dikorbankan kecuali itu memang sudah semestinya sebagai kebaktian rakyat dan bangsa kita sebagai ikrar ghaib sebagaimana tercantum dalam kalimat ketiga Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa pernyataan Kemerdekaan kita adalah "Atas berkat Rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa" (Daroeso dan Suyahmo, 1991: 21-22).

Dengan memperhatikan kenyataan sosio-budaya dan sejarah bangsa, kita yakin Pancasila adalah filsafat hidup bangsa Indonesia. Dasar pikiran atas orientasi masa lampau ini sifatnya informal, material, *das sein*. Kita juga berorientasi pada kenyataan masa kini, yakni orientasi formal dan yuridis-konstitusional di samping juga orientasi masa depan (*prospektif*).

Berdasarkan orientasi atas sumber-sumber di atas kita dapat merumuskan ide pokok antara lain:

1. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila intrinsik benar dan baik secara *self-evident*. Asas Ketuhanan Yang Maha Esa (*Theisme*) merupakan wujud dan identitasnya yang religius, sebab *theism* adalah jiwa (*inti, essensia*), agama (*keagamaan, religius*), yang universal, fundamental dan mutlak.
2. Nilai Kemanusiaan yang adil dan beradab dalam Pancasila intrinsik benar dan baik, *self-evident*. Budi-nurani manusia adalah kodrat dan potensialitas martabat manusia (*human dignity*) yang *a priori*, luhur dan *ethis*.
3. Nilai-nilai dalam Pancasila intrinsik benar dan baik, karenanya imperative-normatif baik formal (secara yuridis-konstitusional) maupun informal (dalam kesadaran diri manusia Indonesia) secara *ethis-moral*.
4. Nilai-nilai Pancasila *inherent* fungsional sebagai Filsafat sosial (menjadi norma dalam antar hubungan, antaraksi manusia), dalam skala horizontal (sesama manusia) dan skala vertikal (antara pribadi dengan Tuhannya).

5. Pancasila sebagai ajaran Filsafat Indonesia adalah filsafat-alami (filsafat kodrati, *natural-philosophy*). *Scope* dan isinya bersifat natural dan super natural. Demikian pula ditinjau dari “terciptanya” *inherent* dengan sosio-budaya Indonesia (Fauzi, Soetomo, Wahyuningsih, dan Syam: 1983: 212-213).

Sebagai sebuah falsafah hidup bagi bangsa Indonesia, maka Pancasila menjadi tolok ukur dalam perwujudan nilai-nilai kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk nilai-nilai keadilan yang dianut. Ada beberapa karakteristik yang berkaitan dengan keadilan yang berdasarkan Pancasila. Pancasila sendiri mempunyai karakteristik atau ciri khas sebagai berikut:

1. Pancasila sebagai Falsafah bangsa yang hanya dimiliki oleh bangsa Indonesia, negara yang lain tidak. Jadi, Pancasila murni lahir dari olah pikir *founding fathers/mothers* kita dalam menentukan arah tujuan bangsa.
2. Fleksibel dalam arti mampu ditempatkan pada kondisi perubahan zaman. Sifat fleksibel Pancasila terbukti bahwa Pancasila mampu mengikuti perubahan zaman dari periode orde lama, periode orde baru, dan periode reformasi sampai sekarang ini.
3. Kelima sila merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Dalam pemaknaan substansi dari Pancasila, merupakan suatu kewajiban bahwa substansi Pancasila tidak dapat dipisah-pisahkan
4. Pancasila merupakan NKRI dan NKRI merupakan Pancasila karena Pancasila dan NKRI merupakan suatu kesepakatan yang tidak akan diubah. Pancasila ada karena NKRI dan NKRI ada berdasarkan Pancasila.
5. Mampu memberikan dasar keadilan sesuai dengan corak dan budaya bangsa Indonesia. Karena Pancasila diakui kebenarannya secara koheren, korespondensi, dan pragmatik, tentunya Pancasila sudah diakui sejak Pancasila dilahirkan, memberikan yang dibutuhkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, mampu memberikan perlindungan terhadap hak dan kewajiban warga negara serta memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari paparan tentang teori keadilan Pancasila yaitu mampu memberikan dasar keadilan sesuai dengan corak dan budaya bangsa Indonesia pada pokoknya mengacu kepada sila kelima yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Hal ini mengandung pengertian bahwa setiap rakyat Indonesia memiliki hak yang sama dalam memperoleh keadilan. Tanpa membedakan suku bangsa, agama, adat istiadat dan budaya serta berbagai kebhinekaan yang ada, rakyat Indonesia memiliki kedudukan yang sama dalam keadilan sosial.

Untuk membahas lebih jauh tentang keadilan Pancasila, berikut disajikan pendapat para pakar terkait penafsiran keadilan Pancasila. Pada akhirnya akan kita cari benang merah antara Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dalam kaitannya dengan Penataan Ruang dengan Keadilan Pancasila.

Sidharta (2003: 3), menjelaskan bahwa penerapan atau realisasi Pancasila pada bidang-bidang kehidupan hukum itu menumbuhkan hukum yang dijiwai atau diwarnai oleh Pancasila. Keseluruhan tata hukum sebagai suatu sistem aturan hukum positif yang merupakan penjabaran atau penerapan Pancasila pada bidang hukum, dapat disebut Hukum Pancasila. Hukum Pancasila sebagai hukum positif tumbuh dari dalam dan atau dibuat oleh rakyat Indonesia untuk mengatur dan mewujudkan ketertiban yang adil dalam kehidupan kemasyarakatan di Indonesia, sehingga Hukum Pancasila dapat juga disebut hukum (nasional) Indonesia. Proses terbentuknya peraturan-peraturan hukum positif itu dapat melalui tindakan nyata para warga masyarakat dalam menjalani kehidupan sehari-hari, maka terbentuklah hukum tidak tertulis. Proses terbentuknya peraturan hukum tersebut dapat juga terjadi secara disengaja melalui keputusan-keputusan para pejabat, yurisprudensi dan perundang-undangan. Produk dari keseluruhan proses pembentukan peraturan hukum positif itu mewujudkan tata hukum. Hakikat Hukum Pancasila membicarakan tentang gagasan atau cita hukum (*the idea of law, rechtidee*) dalam alam pikiran berdasarkan Pancasila (Sidharta, 2003: 3).

Mahfud MD menjelaskan bahwa Pancasila sebagai cita-cita hukum berarti berkedudukan sebagai *staatsfundamentalnorn* dalam negara Indonesia yang mempunyai fungsi konstitutif maupun regulatif. Pancasila sebagai fungsi konstitutif menentukan dasar suatu tata hukum, sedangkan fungsi regulatif adalah menentukan hukum positif itu adil atau tidak. Sebagai *staatsfundamentalnorn*, Pancasila

adalah pangkal tolak derivasi (sumber penjabaran) dari tertib hukum di Indonesia termasuk UUD 1945, sehingga merupakan sumber dari segala peraturan perundang-undangan di Indonesia (Machfud, 1998: 59).

Lebih lanjut, Sidharta (2003: 3) menjelaskan bahwa hukum yang dijiwai oleh Pancasila adalah berasaskan semangat kerukunan. Karena itu juga hukum secara langsung diarahkan untuk mewujudkan keadilan sosial yang memberikan kepada masyarakat sebagai kesatuan dan masing-masing warga masyarakat memperoleh kesejahteraan (materil dan spiritual) yang merata dalam keseimbangan yang proporsional. Terpaut pada asas kerukunan adalah asas kepatutan. Asas ini juga adalah tentang cara menyelenggarakan hubungan antar warga masyarakat yang di dalamnya diharapkan berperilaku pantas sesuai dengan kenyataan sosial. Selain itu, dalam melaksanakan hak dan kewajiban yang sah menurut hukum, warga masyarakat diharapkan untuk memperhatikan kepantasan, yakni berperilaku sedemikian rupa sehingga tidak merendahkan martabatnya sendiri dan atau orang lain (Sidharta, 2003: 3). Sifat lain yang memberikan ciri Hukum Pancasila adalah asas keselarasan. Asas ini menghendaki harmoni dalam kehidupan bermasyarakat sehingga penyelesaian masalah-masalah konkrit, selain harus didasarkan pada pertimbangan kebenaran dan kaidah hukum yang berlaku, juga harus diakomodasikan pada proses kemasyarakatan sebagai keseluruhan yang utuh dengan mempertimbangkan perasaan yang hidup dalam masyarakat. Karena itu warga masyarakat dan pelaksana hukum diharapkan melaksanakan hak dan kewajiban secara patut, sehingga kerukunan dan kesejahteraan bermasyarakat dapat dipertahankan dan dikembangkan (Sidharta, 2003: 3).

Asas kerukunan, asas kepatutan dan asas keselarasan sebagai ciri khas Hukum Pancasila dapat dicakup dengan satu istilah, yakni sifat kekeluargaan. Karena itu dapat dikatakan bahwa hukum pancasila adalah hukum bersemangat kekeluargaan menunjuk pada sikap berdasarkan kepribadian setiap warga yang diakui dan dilindungi oleh masyarakat (Sidharta, 2003: 3). Tujuan Hukum Pancasila adalah untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian, serta keadilan yang dirumuskan dengan istilah pengayoman (perlindungan) dalam arti tidak hanya bersifat pasif, yakni mencegah tindakan sewenangwenang dan pelanggaran hak melainkan juga bersifat aktif, artinya meliputi upaya dalam

menciptakan kondisi dan mendorong manusia untuk selalu memanusiakan diri terus menerus. Jadi dalam Pancasila, tujuan hukum adalah menciptakan kondisi sosial yang manusiawi sehingga memungkinkan proses berlangsung secara wajar, dan setiap manusia mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh, memelihara dan mengembangkan budi pekerti serta cita-cita moral yang luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (Sidharta, 2003: 3).

Pancasila sebagai suatu nilai merupakan sumber dari segala penjabaran norma baik norma hukum, norma moral maupun norma kenegaraan lainnya. Dalam filsafat Pancasila terkandung di dalamnya suatu pemikiran yang bersifat kritis, mendasar, rasional, sistematis dan komprehensif (menyeluruh). Karena itu suatu pemikiran filsafat tidak secara langsung menyajikan norma-norma yang merupakan pedoman dalam tindakan atau aspek praksis melainkan nilai-nilai yang bersifat mendasar. Sebagai suatu nilai, Pancasila memberikan dasar-dasar yang bersifat fundamental dan universal bagi manusia dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Apabila nilai-nilai tersebut kemudian dijabarkan dalam kehidupan yang bersifat praksis atau kehidupan yang nyata maka nilai-nilai tersebut merupakan suatu norma yang jelas, sehingga merupakan suatu pedoman. Norma-norma tersebut meliputi (1). Norma moral yang berkaitan dengan tingkah laku manusia yaitu baik dan buruk. (2). Norma hukum yaitu suatu sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum (Kaelan, 2000:172).

Pandangan dan tingkatan nilai tersebut menurut Notonagoro dibedakan menjadi tiga macam, yaitu (1). Nilai materil yaitu segala sesuatu yang berguna bagi jasmani, (2). Nilai vital, yaitu segala sesuatu yang berguna bagi manusia untuk melakukan aktivitas, dan (3). Nilai kerohanian yaitu segala sesuatu yang berguna bagi rohani manusia, yang dapat dibedakan atas empat tingkatan sebagai berikut (1). Nilai kebenaran, yaitu bersumber pada akal, rasio, budi atau cipta manusia; (2). Nilai keindahan atau estetis, yaitu nilai yang bersumber pada perasaan manusia; (3). Nilai kebaikan atau nilai moral, yaitu nilai yang bersumber pada unsur kehendak (*will, wollen, karsa*) manusia; (4). Nilai religius yang merupakan nilai kerohanian tertinggi dan bersifat mutlak yang berhubungan dengan kepercayaan dan keyakinan

manusia bersumber pada wahyu dari Tuhan Yang Maha Esa (Notonagoro, 1976: 169).

Lebih lanjut Notonagoro mengatakan bahwa nilai-nilai Pancasila termasuk nilai kerohanian yang mengakui nilai materil, dan nilai vital. Dengan demikian nilai-nilai Pancasila yang tergolong nilai kerohanian itu juga mengandung nilai-nilai lain secara lengkap dan harmonis, yaitu nilai materil, nilai vital, dan nilai kebenaran, nilai keindahan atau estetis, nilai kebaikan atau nilai moral, maupun nilai kesucian secara keseluruhan bersifat sistematis-hirarkis, yaitu sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai basisnya sampai dengan sila Keadilan Sosial sebagai tujuannya (Notonagoro, 1976: 169).

Jika kita amati keadilan Pancasila dalam hubungannya dengan perencanaan tata ruang dan orientasi terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan, maka dapat dijelaskan bahwa jika Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dapat menjamin terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan bagi seluruh rakyat Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa UU tersebut sesuai dengan nilai-nilai Keadilan Pancasila.

Berbicara tentang asas penataan ruang, berikut ini penjelasan dari asas penataan ruang berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang:

1. Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan.
2. Keselarasan atau keserasian adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.
3. Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.
4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

5. Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.
6. Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.
7. Perlindungan kepentingan hukum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.
8. Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan-perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.
9. Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya (Amiany, 2017).

Dari uraian angka 1-9 yaitu: Keterpaduan, Keselarasan atau keserasian, Keberlanjutan, Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, Keterbukaan, Kebersamaan dan kemitraan, Perlindungan kepentingan hukum, Kepastian hukum dan keadilan dan Akuntabilitas seperti tersebut di atas, subsansinya adalah keadilan dan kepentingan masyarakat, dengan kata lain keadilan sosial. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sudah sesuai dengan nilai-nilai Keadilan Pancasila, khususnya sila ke 5 yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Hal itu juga berarti bahwa jika kita amati keadilan Pancasila dalam hubungannya dengan perencanaan tata ruang dan orientasi terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan, maka Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang sudah sesuai dengan nilai-nilai keadilan Pancasila.

B. Orientasi Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang untuk Mewujudkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dijelaskan bahwa ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Hal ini jelas menunjukkan cakupan yang luas dari ruang menurut ketentuan undang-undang tersebut yang meliputi ruang darat, laut dan udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Menurut undang-undang tersebut juga ditegaskan bahwa ruang dimaksud bukan hanya diperuntukkan bagi manusia, tetapi seluruh makhluk hidup termasuk binatang dan tumbuhan bertempat tinggal.

Jika penataan ruang kita samakan dengan istilah penatagunaan tanah, yang berarti pengaturan cara atau penggunaan tanah, maka muncullah rumusan pengertian yang memiliki kesamaan objek yaitu tanah. (KBBI Online, 2019). Penatagunaan tanah dalam bahasa Indonesia menunjukkan apa yang ada di atas tanah tersebut, baik sebagai hasil kegiatan yang disengaja oleh manusia maupun yang dibentuk oleh alam. Pengertian ini kalau dalam Bahasa Inggris disebut *land covers* (tutupan tanah). Penatagunaan tanah (dalam bahasa Indonesia) atau *Land covers* dalam Bahasa Inggris mencakup 2 pengertian, yaitu *land use* dan *unused* (aguna/tidak digunakan). Ini berarti istilah penatagunaan tanah bukanlah terjemahan langsung dari *land use* karena *land use* adalah penatagunaan tanah yang benar-benar disengaja atau dikehendaki oleh manusia, misalnya tanah kosong, alang-alang, tanah telantar, tanah rusak dan sebagainya, yang menurut istilah kita termasuk jenis-jenis penatagunaan tanah.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan bahwa 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.

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyebutkan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Hal ini berarti bahwa tiga proses dimaksud yaitu perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan yang tak dapat dipisahkan. Artinya bahwa ketika ruang hendak dimanfaatkan untuk sebuah kegiatan, maka harus lebih dulu direncanakan. Setelah dimanfaatkan maka harus dikendalikan agar penggunaan ruang sesuai dengan tujuan. Atau dengan kata lain dapat dikatakan bahwa penataan ruang harus didahului perencanaan sebelum pemanfaatan, dan diikuti dengan pengendalian. Hal itu merupakan upaya yang harus dilakukan agar tujuan pemanfaatan ruang dapat dicapai secara optimal.

Terkait dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan, di dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, tidak ada pasal yang secara eksplisit mengatur tentang hal tersebut. Hal itu dapat dimengerti, karena ketentuan tentang LP2B terdapat dalam UU No.41 Tahun 2009, dua tahun setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pada Pasal 1 angka 3 BAB I Ketentuan Umum Undang-Undang No.41 Tahun 2009 tersebut dinyatakan bahwa 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. Ketentuan lebih lanjut sudah barang tentu diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang LP2B tersebut di atas.

Meskipun demikian, dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang juga sudah diatur terkait dengan LP2B, meskipun tidak secara tekstual. Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tersebut dijelaskan bahwa realisasi pengaturan RTRW untuk wilayah kabupaten yang lebih berkompeten dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan, lebih dipercayakan kepada

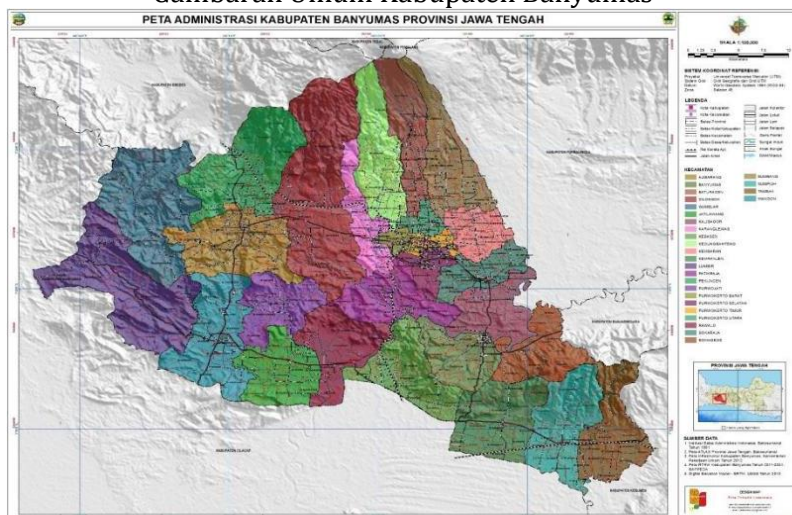
Peraturan Daerah di kabupaten. Pada Pasal 26 ayat (7) Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten. Sementara itu, pada Pasal 48 ayat (1) huruf e UU tersebut dijelaskan bahwa penataan ruang kawasan perdesaan diarahkan untuk pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan nasional. Dengan istilah pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan nasional, maka hal ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sudah berorientasi kepada pelestarian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Substansi kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan nasional sama dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

C. Orientasi Perda RTRW untuk Mewujudkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Adapun data Perda RTRW dari tiga kabupaten yang menjadi tempat dilakukannya penelitian yaitu Perda RTRW Kabupaten Banyumas Nomor 10 Tahun 2011, Perda RTRW Kabupaten Klaten Nomor 11 Tahun 2011, dan Perda RTRW Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012, Akan ditunjukkan ketiga Perda RTRW tersebut dalam hubungannya dengan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Melalui data Perda RTRW tersebut, kemudian dilakukan identifikasi dan klarifikasi fakta hukum dengan tiga nara sumber yaitu Kepala BAPPEDALITBANG Kabupaten Banyumas, Kepala BAPPEDA Kabupaten Klaten dan Kepala BAPPEDA Kabupaten Sleman.

Dari ketiga Perda tersebut akan terlihat apakah Perda RTRW ketiga kabupaten dimaksud sudah berorientasi terwujudnya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Namun sebelum menunjukkan ketiga Perda dimaksud, akan terlebih dulu ditampilkan secara singkat tentang profil ketiga kabupaten tersebut.

Gambaran Umum Kabupaten Banyumas



Gambar 2 Peta Kabupaten Banyumas
Dikutip dari Badan Pusat Statistik, 2019, *Banyumas dalam Angka*,
Banyumas: BPS Kabupaten Banyumas, hlm. iii.

Kabupaten Banyumas merupakan daerah dataran rendah dengan ketinggian rata-rata ± 108 meter di atas permukaan laut, terletak antara $70^{\circ} 15' 05'' - 70^{\circ} 37' 10''$ Lintang Selatan dan antara $108^{\circ} 39' 17'' - 109^{\circ} 27' 15''$ Bujur Timur. Luas wilayah Kabupaten Banyumas, adalah berupa daratan seluas $1.327,59 \text{ km}^2$. Kabupaten Banyumas terdiri dari 27 kecamatan, di mana kecamatan terluas adalah Kecamatan Cilongok ($105,34 \text{ km}^2$) dan Kecamatan Purwokerto Barat sebagai kecamatan terkecil ($7,40 \text{ km}^2$). Banyumas terdiri dari: $0 - 100 \text{ m} = 54,86 \%$; $101 \text{ m} - 500 \text{ m} = 45,14 \%$. Sebagai daerah beriklim tropis, Banyumas hanya mengenal dua musim, yaitu musim kemarau dan musim penghujan. Sepanjang tahun 2018 terjadi curah hujan yang fluktuatif selama 117 hari dan beragam menurut bulan. Curah hujan tertinggi tercatat pada bulan Februari dengan 430.64 mm , sedangkan terendah terjadi pada bulan Agustus sebesar $2,36 \text{ mm}$ (Badan Pusat Statistik, 2019: 6).

Penduduk Kabupaten Banyumas berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2018 sebanyak $1.679.524$ jiwa yang terdiri atas 838.798 jiwa penduduk laki-laki dan 840.326 jiwa penduduk perempuan. Dibandingkan dengan proyeksi jumlah penduduk tahun

2017, penduduk Banyumas mengalami pertumbuhan sebesar 0,87 persen. Sementara itu besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2018 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan. Kepadatan penduduk di Kabupaten Banyumas tahun 2018 mencapai 1.265 jiwa/km² dengan rata-rata jumlah penduduk per rumah tangga 3,6 orang. Kepadatan penduduk di 27 kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di Kecamatan Purwokerto Utara dengan kepadatan sebesar 7.465 jiwa/km² dan terendah di Kecamatan Lumbir sebesar 434 jiwa/km² (Badan Pusat Statistik, 2019: 37).

Tabel 1 Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Menurut Kecamatan Tahun 2018 di Kabupaten Banyumas

No	Kecamatan	Luas Panen (ha)	Produksi (ton)	Produktivitas (ton/ha)
1	Lumbir	2 096	11 843	5.65
2	Wangon	3 104	18 103	5.83
3	Jatilawang	3 534	22 779	6.45
4	Rawalo	2 773	18 045	6.51
5	Kebasen	2 030	12 494	6.15
6	Kemranjen	3 764	23 627	6.28
7	Sumpiuh	3 242	17 700	5.46
8	Tambak	3 437	22 341	6.50
9	Somagede	1 141	7 021	6.15
10	Kalibagor	2 132	13 108	6.15
11	Banyumas	1 189	7 030	5.91
12	Patikraja	3 149	17 878	5.68
13	Purwojati	2 365	13 850	5.86
14	Ajibarang	2 902	17 215	5.93
15	Gumelar	2 215	11 981	5.41
16	Pekuncen	4 237	22 017	5.20
17	Cilongok	5 007	28 845	5.76
18	Karanglewas	2 975	17 729	5.96
19	Kedungbanteng	3 771	17 440	4.62
20	Baturraden	2 317	11 663	5.03
21	Sumbang	4 972	26 512	5.33
22	Kembaran	3 455	19 786	5.73
23	Sokaraja	3 224	20 014	6.21

No	Kecamatan	Luas Panen (ha)	Produksi (ton)	Produktivitas (ton/ha)
24	Purwokerto Selatan	438	2 321	5.30
25	Purwokerto Barat	440	2 492	5.66
26	Purwokerto Timur	218	1 238	5.67
27	Purwokerto Utara	682	3 980	5.84
Banyumas		70 810	409 054	5.78

Sumber: Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Banyumas dalam Badan Pusat Statistik, 2019, *Banyumas dalam Angka*, Banyumas: Badan Pusat Statistik Kabupaten Banyumas, hlm.113.

Tabel 2 Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Sawah Menurut Kecamatan di Kabupaten Banyumas Tahun 2018

No	Kecamatan	Luas Panen (ha)	Produksi (ton)	Produktivitas (ton/ha)
1	Lumbir	2 089	11 821	5.66
2	Wangon	3 080	18 044	5.86
3	Jatilawang	3 298	21 976	6.66
4	Rawalo	2 770	18 032	6.51
5	Kebasen	1 989	12 316	6.19
6	Kemranjen	3 764	23 627	6.28
7	Sumpiuh	3 242	17 700	5.46
8	Tambak	3 437	22 341	6.50
9	Somagede	1 106	6 897	6.24
10	Kalibagor	1 999	12 709	6.36
11	Banyumas	1 164	6 938	5.96
12	Patikraja	3 074	17 676	5.75
13	Purwojati	2 220	13 216	5.95
14	Ajibarang	2 893	17 185	5.94
15	Gumelar	2 177	11 831	5.43
16	Pekuncen	4 237	22 017	5.20
17	Cilongok	4 957	28 627	5.78
18	Karanglewas	2 970	17 714	5.96
19	Kedungbanteng	3 771	17 440	4.62
20	Baturraden	2 317	11 663	5.03

No	Kecamatan	Luas Panen (ha)	Produksi (ton)	Produktivitas (ton/ha)
21	Sumbang	4 972	26 512	5.33
22	Kembaran	3 455	19 786	5.73
23	Sokaraja	3 214	19 972	6.21
24	Purwokerto Selatan	438	2 321	5.30
25	Purwokerto Barat	440	2 492	5.66
26	Purwokerto Timur	218	1 238	5.67
27	Purwokerto Utara	682	3 980	5.84
Banyumas		69 974	406 071	5.80

Sumber: Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Banyumas dalam Badan Pusat Statistik, 2019, *Banyumas dalam Angka*, Banyumas: Badan Pusat Statistik Kabupaten Banyumas, hlm.114.

Tabel 3 Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Ladang Menurut Kecamatan di Kabupaten Banyumas Tahun 2018

No	Kecamatan	Luas Panen (ha)	Produksi (ton)	Produktivitas (ton/ha)
1	Lumbir	7	22	3.10
2	Wangon	24	58	2.43
3	Jatilawang	236	804	3.41
4	Rawalo	3	14	4.60
5	Kebasen	41	178	4.35
6	Kemranjen	-	-	-
7	Sumpiuh	-	-	-
8	Tambak	-	-	-
9	Somagede	35	125	3.56
10	Kalibagor	133	399	3.00
11	Banyumas	25	92	3.68
12	Patikraja	75	202	2.69
13	Purwojati	145	634	4.37
14	Ajibarang	9	31	3.43
15	Gumelar	38	150	3.95
16	Pekuncen	-	-	-
17	Cilongok	50	218	4.35

No	Kecamatan	Luas Panen (ha)	Produksi (ton)	Produktivitas (ton/ha)
18	Karanglewass	5	16	3.10
19	Kedungbanteng	-	-	-
20	Baturraden	-	-	-
21	Sumbang	-	-	-
22	Kembaran	-	-	-
23	Sokaraja	10	42	4.16
24	Purwokerto Selatan	-	-	-
25	Purwokerto Barat	-	-	-
26	Purwokerto Timur	-	-	-
27	Purwokerto Utara	-	-	-
Banyumas		836	2 983	3.57

Sumber: Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Banyumas dalam Badan Pusat Statistik, 2019, *Banyumas dalam Angka*, Banyumas: Badan Pusat Statistik Kabupaten Banyumas, hlm.115.

Perda Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banyumas Tahun 2011-2031.

Pasal-pasal yang terkait dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan:

Pasal 1 ayat (38) Perda Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banyumas Tahun 2011 – 2031 menyebutkan bahwa Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan. Sedangkan pengertian lahan pertanian pangan berkelanjutan dijelaskan pada ayat (39) bahwa 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.

Pada ayat (40) dijelaskan tentang lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan yaitu lahan potensial yang dilindungi pemanfaatannya agar kesesuaian dan ketersediaannya tetap terkendali untuk dimanfaatkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan pada masa yang akan datang. Dengan kata lain, lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan adalah lahan yang dipersiapkan sebagai pengganti jika suatu saat lahan pertanian pangan berkelanjutan sudah tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Dalam rangka mencapai tujuan RTRW di Kabupaten Banyumas ditetapkan berbagai kebijakan yang termuat pada Pasal 4 Perda No 10 Tahun 2011 yang isinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ditetapkan kebijakan perencanaan tata ruang wilayah meliputi:

- a. pengembangan kegiatan pertanian sebagai sektor pertumbuhan ekonomi utama Kabupaten;
- b. pengembangan kawasan budi daya melalui pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan;

Pada Pasal 5 ayat (1) Perda Nomor 10 Tahun 2011 dijelaskan bahwa pengembangan kegiatan pertanian sebagai sektor pertumbuhan ekonomi utama Kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a dengan strategi meliputi:

- a. menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- b. mengembangkan kawasan pertanian;
- c. mempertahankan luasan lahan pertanian pangan yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- d. mengembangkan irigasi setengah teknis atau sederhana menjadi sawah beririgasi teknis;
- e. mengembangkan kawasan agropolitan dan sistem agribisnis pertanian; dan
- f. mengembangkan sektor peternakan dan perkebunan.

Sedangkan pada ayat (9) huruf d disebutkan bahwa pengembangan dan pengendalian kawasan strategis sesuai dengan penetapannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf i dengan strategi membatasi alih fungsi lahan kawasan strategis pada sentra unggulan berbasis potensi pertanian.

Pada Pasal 33 huruf c Perda Banyumas No. 10 Tahun 2011 dijelaskan tentang kawasan budi daya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) huruf b terdiri atas kawasan peruntukan pertanian.

Sedangkan pada pasal 36 ayat (1) menjelaskan bahwa kawasan peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 huruf c terdiri atas:

- a. kawasan peruntukan tanaman pangan;
- b. kawasan peruntukan hortikultura;
- c. kawasan peruntukan perkebunan; dan
- d. kawasan peruntukan peternakan.

Sementara itu, pada Pasal 36 ayat (2) dikemukakan tentang kawasan peruntukan pertanian yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan seluas kurang lebih 36. 616 (tiga puluh enam ribu enam ratus enam belas) hektar meliputi:

- a. Kecamatan Wangon;
- b. Kecamatan Jatilawang;
- c. Kecamatan Rawalo;
- d. Kecamatan Kebasen;
- e. Kecamatan Kemranjen;
- f. Kecamatan Lumir;
- g. Kecamatan Sumpiuh;
- h. Kecamatan Tambak;
- i. Kecamatan Patikraja;
- j. Kecamatan Ajibarang;
- k. Kecamatan Gumelar;
- l. Kecamatan Somagede;
- m. Kecamatan Kalibagor;
- n. Kecamatan Banyumas;
- o. Kecamatan Purwojati;
- p. Kecamatan Pekuncen;
- q. Kecamatan Cilongok;
- r. Kecamatan Karanglewas;
- s. Kecamatan Kedungbanteng;
- t. Kecamatan Baturaden;
- u. Kecamatan Sumbang;
- v. Kecamatan Kembaran; dan
- w. Kecamatan Sokaraja.

Pasal 37 ayat (1) Perda Banyumas Nomor 10 Tahun 2011 menjelaskan tentang kawasan peruntukan tanaman pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) huruf a terdiri atas:

- a. pertanian lahan basah; dan
- b. pertanian lahan kering.

Sedangkan pada ayat (2) dijelaskan bahwa pertanian lahan basah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a seluas kurang lebih 32.310 (tiga puluh dua ribu tiga ratus sepuluh) hektar meliputi:

- a. Kecamatan Kemranjen;
- b. Kecamatan Sumpiuh;
- c. Kecamatan Tambak;
- d. Kecamatan Kebasen;
- e. Kecamatan Rawalo;
- f. Kecamatan Jatilawang;
- g. Kecamatan Purwojati;
- h. Kecamatan Ajibarang;
- i. Kecamatan Cilongok;
- j. Kecamatan Kembaran;
- k. Kecamatan Sokaraja;
- l. Kecamatan Patikraja; dan
- m. Kecamatan Wangon.

Pertanian lahan kering sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b seluas kurang lebih 13.623 (tiga belas ribu enam ratus dua puluh tiga) hektar meliputi:

- a. Kecamatan Kalibagor;
- b. Kecamatan Baturaden;
- c. Kecamatan Pekuncen;
- d. Kecamatan Ajibarang;
- e. Kecamatan Gumelar;
- f. Kecamatan Lumbir;
- g. Kecamatan Kemranjen;
- h. Kecamatan Rawalo;
- i. Kecamatan Cilongok;
- j. Kecamatan Purwojati;
- k. Kecamatan Kedungbanteng;
- l. Kecamatan Karanglewas; dan
- m. Kecamatan Tambak.

Pasal 71 ayat (4) Perda Banyumas No.10 Tahun 2011 mengatur tentang rencana pola ruang. Dalam ayat tersebut dikemukakan bahwa rencana pola ruang kawasan peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diwujudkan dengan indikasi program meliputi:

- a. studi penetapan sawah pertanian pangan berkelanjutan;
- b. pemeliharaan saluran irigasi pada kawasan pertanian lahan basah;
- c. perluasan areal tanam dan pengolahan lahan dengan menggunakan teknologi yang sesuai;
- d. peningkatan produktivitas pertanian dan perbaikan Nilai Tukar Petani;
- e. mencegah konversi lahan pertanian lahan basah untuk penggunaan di luar pertanian;
- f. penambahan sarana dan prasarana pendukung serta pengolahan hasil pertanian;
- g. peningkatan mutu intensifikasi - perbaikan varietas dan diversifikasi;
- h. pengembangan teknologi dan informasi pertanian; dan
- i. peningkatan mutu produksi dan perbaikan pemasaran.

Sedangkan Pasal 98 ayat (2) menjelaskan bahwa kaidah dan aturan pemanfaatan ruang yang melembaga pada masyarakat secara turun temurun dapat dilanjutkan sepanjang telah memperhatikan faktor daya dukung lingkungan, estetika, struktur pemanfaatan ruang wilayah yang dituju, serta dapat menjamin pemanfaatan ruang yang serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan.

Tentang sanksi diatur dalam Pasal 107 ayat (1) yang menjelaskan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan Arahana Pengenaan Sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 huruf a, huruf b, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g dikenakan sanksi administratif berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pencabutan izin;
- f. pembatalan izin;
- g. pembongkaran bangunan;
- h. pemulihan fungsi ruang; dan/ atau

i. denda administratif.

Pada ayat (2) ditegaskan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan Arahana Pengenaan Sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 huruf c dikenakan sanksi administratif berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pembongkaran bangunan;
- f. pemulihan fungsi ruang; dan/atau
- g. denda administratif.

Adapun mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107, diatur dalam Pasal 108 huruf h berupa pemulihan ruang yang dapat dilakukan melalui:

1. menetapkan ketentuan pemulihan fungsi ruang yang berisi bagian-bagian yang harus dipulihkan fungsinya dan cara pemulihannya;
2. pejabat yang berwenang melakukan penertiban pelanggaran pemanfaatan ruang menerbitkan surat pemberitahuan perintah pemulihan fungsi ruang;
3. apabila pelanggar mengabaikan surat pemberitahuan yang disampaikan, pejabat yang berwenang melakukan penertiban mengeluarkan surat keputusan pengenaan sanksi pemulihan fungsi ruang;
4. pejabat yang berwenang melakukan tindakan penertiban, memberitahukan kepada pelanggar mengenai pengenaan sanksi pemulihan fungsi ruang yang harus dilaksanakan pelanggar dalam jangka waktu tertentu;
5. pejabat yang berwenang melakukan tindakan penertiban melakukan pengawasan pelaksanaan kegiatan pemulihan fungsi ruang;
6. apabila sampai jangka waktu yang ditentukan pelanggar belum melaksanakan pemulihan fungsi ruang, pejabat yang bertanggung jawab melakukan tindakan penertiban dapat melakukan tindakan paksa untuk melakukan pemulihan fungsi ruang; dan
7. apabila pelanggar pada saat itu dinilai tidak mampu membiayai kegiatan pemulihan fungsi ruang, pemerintah dapat mengajukan

penetapan pengadilan agar pemulihan dilakukan oleh pemerintah atas beban pelanggar di kemudian hari.

Gambaran Umum Kabupaten Klaten



Gambar 3 Peta Kabupaten Klaten

Dikutip dari Badan Pusat Statistik, 2019, *Klaten dalam Angka*, Klaten: Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten, hlm.vi.

Secara astronomis, Kabupaten Klaten terletak antara $7^{\circ}32'19''$ dan $7^{\circ}48'33''$ Lintang Selatan dan antara $110^{\circ}26'14''$ dan $110^{\circ}47'51''$ Bujur Timur. Berdasarkan Posisi geografisnya, Kabupaten Klaten memiliki batas-batas Utara – Kabupaten Boyolali, Timur- Kabupaten Sukoharjo, Selatan-Kabupaten Gunungkidul (Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta), dan Barat-Kabupaten Sleman (Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)

Wilayah Kabupaten Klaten terbagi atas tiga dataran: Utara-Dataran Lereng Gunung Merapi; Timur- Membujur dataran rendah; Selatan-Dataran gunung kapur. Kabupaten Klaten mempunyai luas wilayah sebesar 65. 556 Ha. Kecamatan Jatinom merupakan kecamatan dengan persentase wilayah paling luas (Badan Pusat Statistik, 2019: 3).

Tabel 4 Jumlah Penduduk di Kabupaten Klaten Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin Tahun 2018

No.	Kecamatan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah Total
1	Prambanan	23 868	25 663	50 531
2	Gantiwarno	17 056	17 693	34 749
3	Wedi	23 210	24 537	47 747
4	Bayat	26 164	27 471	53 635
5	Cawas	24 538	26 186	50 724
6	Trucuk	35 258	36 000	71 258
7	Kalikotes	16 755	17 330	34 085
8	Kebonarum	8 706	9 240	17 946
9	Jogonalan	27 231	27 879	55 110
10	Manisrenggo	19 684	20 692	40 376
11	Karangnongko	15 979	16 714	32 693
12	Ngawen	20 205	20 520	40 725
13	Ceper	29 191	29 761	58 952
14	Pedan	21 142	21 756	42 898
15	Karangdowo	18 935	19 857	38 792
16	Juwiring	26 373	27 634	54 007
17	Wonosari	29 122	30 057	59 179
18	Delanggu	19 439	20 354	39 793
19	Polanharjo	17 878	18 819	36 697
20	Karanganom	20 018	21 022	41 020
21	Tulung	22 458	23 31	45 759
22	Jatinom	27 161	27 924	55 085
23	Kemalang	18 200	18 504	36 704
24	Klaten Selatan	22 238	22 745	44 983
25	Klaten Tengah	19 465	20 730	40 195
26	Klaten Utara	23 550	24 218	47 768
Kabupaten Klaten		574 824	596 587	1 171 411

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019, *Klaten dalam Angka*, Klaten: Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten, hlm. 125.

Tabel 5 Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Menurut Kecamatan di Kabupaten Klaten (ha) Tahun 2018

No.	Kecamatan	Luas Lahan (ha)	Produksi (ton)	Produktivitas (ton/ha)
1	Prambanan	-	-	-
2	Gantiwarno	-	-	-
3	Wedi	-	-	-
4	Bayat	-	-	-
5	Cawas	-	-	-
6	Trucuk	-	-	-
7	Kalikotes	-	-	-
8	Kebonarum	-	-	-
9	Jogonalan	-	-	-
10	Manisrenggo	-	-	-
11	Karangnongko	-	-	-
12	Ngawen	-	-	-
13	Ceper	-	-	-
14	Pedan	-	-	-
15	Karangdowo	-	-	-
16	Juwiring	-	-	-
17	Wonosari	-	-	-
18	Delanggu	-	-	-
19	Polanharjo	-	-	-
20	Karanganom	-	-	-
21	Tulung	-	-	-
22	Jatinom	-	-	-
23	Kemalang	-	-	-
24	Klaten Selatan	-	-	-
25	Klaten Tengah	-	-	-
26	Klaten Utara	-	-	-
Kabupaten Klaten		68 596	56 860	390 038

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019, *Klaten dalam Angka*, Klaten: Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten, hlm. 125.

**Tabel 6 Produksi Padi Setara Beras Menurut Kecamatan di
Kabupaten Klaten (ha) Tahun 2018**

No.	Kecamatan	Produksi Padi X (ton GKG)	Produksi Padi Setara Beras (ton)
1	Prambanan	-	-
2	Gantiwarno	-	-
3	Wedi	-	-
4	Bayat	-	-
5	Cawas	-	-
6	Trucuk	-	-
7	Kalikotes	-	-
8	Kebonarum	-	-
9	Jogonalan	-	-
10	Manisrenggo	-	-
11	Karangnongko	-	-
12	Ngawen	-	-
13	Ceper	-	-
14	Pedan	-	-
15	Karangdowo	-	-
16	Juwiring	-	-
17	Wonosari	-	-
18	Delanggu	-	-
19	Polanharjo	-	-
20	Karanganom	-	-
21	Tulung	-	-
22	Jatinom	-	-
23	Kemalang	-	-
24	Klaten Selatan	-	-
25	Klaten Tengah	-	-
26	Klaten Utara	-	-
Kabupaten Klaten		390 038	223 140

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019, *Klaten dalam Angka*, Klaten: Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten, hlm. 126.

Perda Klaten No.11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2011-2031

Pasal-pasal yang terkait dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan:

Pasal 1 ayat (52) Perda Klaten Nomor 11 Tahun 2011 memberikan definisi bahwa kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan adalah kawasan lahan basah beririgasi, rawa pasang surut, lebak, dan lahan basah tidak beririgasi serta lahan kering potensial untuk pemanfaatan dan pengembangan tanaman pangan. Sedangkan ayat (53) menjelaskan bahwa kawasan peruntukan hortikultura adalah kawasan lahan kering potensial untuk pemanfaatan dan pengembangan tanaman hortikultura secara monokultur maupun tumpangsari.

Definisi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menurut ketentuan Pasal ayat (56) Perda Klaten Nomor 11 Tahun 2011 adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Hal ini berarti bahwa untuk menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional maka Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus tetap dilindungi dan dikembangkan secara konsisten.

Sedangkan tujuan penataan ruang menurut Perda tersebut tercantum pada Pasal 2 yang menyebutkan bahwa penataan ruang wilayah kabupaten bertujuan mewujudkan ruang wilayah kabupaten yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan dengan pelaksanaan pembangunan yang berbasis pertanian, industri, dan pariwisata.

Pasal 3 ayat (4) Perda Klaten Nomor 11 tahun Tahun 2011 menyatakan bahwa kebijakan pengembangan pola ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b meliputi:

- a. kebijakan pengembangan kawasan lindung; dan
- b. kebijakan pengembangan kawasan budidaya.

Sedangkan pada Pasal 3 ayat (6) ditegaskan tentang kebijakan pengembangan kawasan budidaya. Sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, kebijakan pengembangan kawasan budidaya meliputi:

- a. pengembangan kawasan agropolitan;
- b. pengendalian alih fungsi lahan pertanian produktif;

Mengenai pengendalian alih fungsi lahan pertanian produktif diatur dalam Pasal 5 ayat (6) yang menyatakan bahwa pengendalian alih fungsi lahan pertanian produktif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (6) huruf b dengan strategi meliputi:

- a. mengarahkan pembangunan dan pengembangan kawasan terbangun pada lahan yang bukan kawasan pertanian pangan berkelanjutan;
- b. menetapkan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- c. mengembangkan produktivitas pertanian; dan
- d. mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Pasal 10 ayat (1) Perda Klaten Nomor 11 Tahun 2011 menegaskan bahwa sistem perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf b dilakukan dengan pengembangan PPL. Sedangkan pada ayat (2) dijelaskan bahwa pengembangan PPL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Desa Ngerangan Kecamatan Bayat;
- b. Desa Wiro Kecamatan Bayat;
- c. Desa Gombang Kecamatan Cawas;
- d. Desa Nanggulan Kecamatan Cawas;
- e. Desa Srebegan Kecamatan Ceper;
- f. Desa Bowan Kecamatan Delanggu;
- g. Desa Sawit Kecamatan Gantiwarno;
- h. Desa Kayumas Kecamatan Jatinom;
- i. Desa Mranggen Kecamatan Jatinom;
- j. Desa Dompuyongan Kecamatan Jogonalan;
- k. Desa Rejoso Kecamatan Jogonalan;
- l. Desa Bolopleret Kecamatan Juwiring;
- m. Desa Serenan Kecamatan Juwiring;
- n. Desa Jimbung Kecamatan Kalikotes;
- o. Desa Jeblok Kecamatan Karanganom;
- p. Desa Bakungan Kecamatan Karangdowo;
- q. Desa Banyuaeng Kecamatan Karangnongko;
- r. Desa Ngemplak Kecamatan Karangnongko;
- s. Desa Bawukan Kecamatan Kemalang;
- t. Desa Bumiharjo Kecamatan Kemalang;
- u. Desa Sapen Kecamatan Manisrenggo;
- v. Desa Drono Kecamatan Ngawen;
- w. Desa Kebondalemlor Kecamatan Prambanan;

- x. Desa Kemudo Kecamatan Prambanan;
- y. Desa Kaligawe Kecamatan Pedan;
- z. Desa Glagahwangi Kecamatan Polanharjo;
- aa. Desa Janti Kecamatan Polanharjo;
- bb. Desa Gaden Kecamatan Trucuk;
- cc. Desa Pomah Kecamatan Tulung;
- dd. Desa Wunut Kecamatan Tulung;
- ee. Desa Kadilanggon Kecamatan Wedi;
- ff. Desa Trotok Kecamatan Wedi;
- gg. Desa Gunting Kecamatan Wonosari;
- hh. Desa Tegalondo Kecamatan Wonosari; dan
- ii. Desa Teloyo Kecamatan Wonosari.

Pasal 29 huruf c Perda Klaten Nomor 11 Tahun 2011 menyebutkan bahwa kawasan budidaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) huruf b terdiri atas kawasan peruntukan pertanian. Sedangkan pada Pasal 32 ayat (1) ditegaskan bahwa kawasan peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 huruf c terdiri atas:

- a. kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan;
- b. kawasan peruntukan hortikultura;
- c. kawasan peruntukan perkebunan; dan
- d. kawasan peruntukan peternakan.

Pada Pasal 32 ayat (2) dijelaskan bahwa kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dengan luas kurang lebih 28. 949 (dua puluh delapan ribu sembilan ratus empat puluh sembilan) hektar berada di seluruh kecamatan.

Sementara itu pada Pasal 32 ayat (3) dijelaskan bahwa kawasan peruntukan hortikultura sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dengan luas kurang lebih 2. 422 (dua ribu empat ratus dua puluh dua) hektar meliputi:

- a. Kecamatan Bayat;
- b. Kecamatan Cawas;
- c. Kecamatan Ceper;
- d. Kecamatan Delanggu;
- e. Kecamatan Gantiwarno;

- f. Kecamatan Jatinom;
- g. Kecamatan Jogonalan;
- h. Kecamatan Juwiring;
- i. Kecamatan Kalikotes;
- j. Kecamatan Karanganom;
- k. Kecamatan Karangdowo;
- l. Kecamatan Karangnongko;
- m. Kecamatan Kemalang;
- n. Kecamatan Manisrenggo;
- o. Kecamatan Ngawen;
- p. Kecamatan Pedan;
- q. Kecamatan Prambanan;
- r. Kecamatan Trucuk;
- s. Kecamatan Tulung;
- t. Kecamatan Wedi; dan
- u. Kecamatan Wonosari.

Adapun Pasal 32 ayat (6) menjelaskan bahwa kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) dengan luas kurang lebih 32.451 (tiga puluh dua ribu empat ratus lima puluh satu) hektar ditetapkan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LPPB).

Pada Pasal 49 ayat (2) dijelaskan bahwa Perwujudan kawasan strategis dari sudut kepentingan pertumbuhan ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:

- a. pengembangan produk unggulan dan pengolahan hasil pertanian pendukung kegiatan agropolitan;
- b. penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- c. pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan;

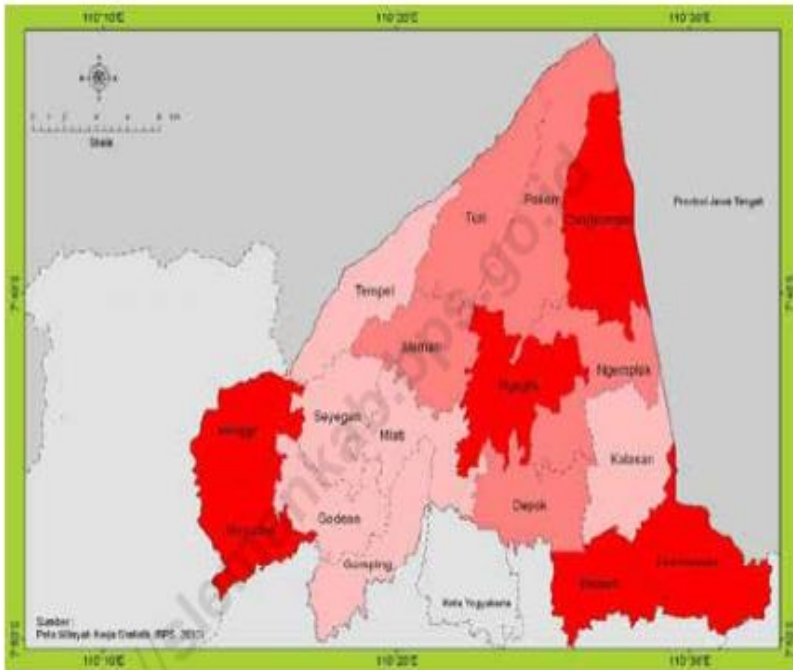
Sedangkan Pasal 55 ayat (1) huruf c menjelaskan bahwa ketentuan umum peraturan zonasi pada kawasan budidaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (4) huruf b terdiri atas ketentuan umum peraturan zonasi kawasan peruntukan pertanian.

Pasal 51 ayat (4) huruf b menjelaskan ketentuan umum peraturan zonasi untuk kawasan peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disusun dengan ketentuan:

- a. pemanfaatan lahan untuk kegiatan budidaya sesuai rencana peruntukan;

- b. kegiatan yang diperbolehkan meliputi kegiatan budidaya pertanian organik dan ramah lingkungan termasuk penggunaan pupuk dan pestisida organik;
- c. tidak diperbolehkan pendirian bangunan pada lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- d. pengalihan fungsi lahan nonpertanian pangan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan terhadap tanah telantar dan tanah bekas kawasan hutan yang belum diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. tidak diperbolehkan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi lahan budidaya nonpertanian, kecuali untuk pembangunan sistem jaringan prasarana utama dan kepentingan umum serta penanganan bencana;
- f. alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. kegiatan pemanfaatan ruang yang diperbolehkan meliputi budidaya tanaman perkebunan, hortikultura, pertanian tumpang sari, pariwisata agro, dan pembangunan sistem jaringan prasarana utama dengan kriteria dan persyaratan tertentu;
- h. tidak diperbolehkan kegiatan budidaya tanaman perkebunan yang merusak kesuburan tanah, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;
- i. pada kawasan peruntukan peternakan diperbolehkan untuk usaha-usaha peternakan dengan tidak mengganggu ketenteraman masyarakat umum;
- j. diarahkan lokasi kawasan peternakan terpisah dengan kawasan permukiman untuk menjaga lingkungan tetap sehat; dan
- k. industri pengolahan hasil pertanian yang terpadu dengan bahan baku pertanian dapat diperbolehkan pengembangan kegiatan industri yang terpadu sepanjang tidak merubah fungsi zonasi utama.

Gambaran Umum Kabupaten Sleman



Gambar 4 Peta Kabupaten Sleman

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2019, *Sleman dalam Angka*, Sleman: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sleman, hlm.iii.

Wilayah Kabupaten Sleman terbentang mulai 110° 13' 00" sampai dengan 110° 33' 00" Bujur Timur, dan mulai 7° 34' 51" sampai dengan 7° 47' 03" Lintang Selatan, dengan ketinggian antara 100 – 2.500 meter di atas permukaan air laut. Jarak terjauh Utara-Selatan kira-kira 32 km, Timur-Barat kira-kira 35 km, terdiri dari 17 kecamatan, 86 desa, dan 1.212 padukuhan. Bagian utara berbatasan dengan Kabupaten Boyolali Provinsi Jawa Tengah, bagian Timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah, bagian selatan berbatasan dengan Kabupaten Bantul dan Kota Yogyakarta, Provinsi D.I. Yogyakarta dan bagian barat berbatasan dengan Kabupaten Kulon Progo, Provinsi D.I. Yogyakarta dan Kabupaten Magelang, Provinsi Jawa Tengah Wilayah di bagian selatan merupakan dataran rendah yang subur, sedang bagian utara sebagian besar merupakan tanah kering yang berupa ladang dan pekarangan, serta

memiliki permukaan yang agak miring ke selatan dengan batas paling utara adalah Gunung Merapi. Di lereng selatan Gunung Merapi terdapat dua buah bukit, yaitu Bukit Turgo dan Bukit Plawangan yang merupakan bagian dari Kawasan Wisata Kaliurang. Beberapa sungai yang mengalir melalui Kabupaten Sleman menuju Pantai Selatan antara lain Sungai Progo, Krasak, Sempor, Kuning (Badan Pusat Statistik, 2019: 6).

Berdasarkan pantauan Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG), hari hujan terbanyak dalam satu bulan selama tahun 2018 adalah 28 hari. Rata-rata curah hujan tertinggi 727 mm. Kecepatan angin maksimum 7 m/s, sementara rata-rata kelembaban nisbi udara tertinggi 94 % dan terendah 62 %. Temperatur udara, tertinggi 32,6°C dan terendah 20,3° C (Badan Pusat Statistik, 2019: 7).

Berdasarkan hasil proyeksi bersumber Sensus Penduduk 2010, jumlah penduduk Sleman Tahun 2018 sebesar 1.206.714 jiwa, terdiri dari 608.968 laki-laki dan 597.746 perempuan. Dengan luas wilayah 574,82 km², maka kepadatan penduduk Kabupaten Sleman adalah 2.099 jiwa per km². Beberapa yang relatif padat penduduknya adalah Depok dengan 5. 359 jiwa per km², Mlati dengan 4. 049 jiwa per km² serta Gamping dan Ngaglik dengan masing-masing 3. 771 jiwa dan 3. 194 jiwa per km² (Badan Pusat Statistik, 2019: 50).

Tanaman pangan meliputi padi dan palawija. Tanaman palawija mencakup komoditas jagung, ubi jalar, ubi kayu, kacang tanah, kedelai serta kacang hijau. Produksi padi sawah dan padi ladang Kabupaten Sleman pada tahun 2018 tercatat sebanyak 249. 878 ton. Dibandingkan tahun 2017 terjadi penurunan produksi sebesar 16,30 persen dengan produksi sebanyak 290. 627 ton (Badan Pusat Statistik, 2019: 196).

Tabel 7 Luas Lahan Sawah Menurut Kecamatan dan Jenis Pengairan di Kabupaten Sleman (hektar), 2018.

No	Kecamatan	Irigasi	Non irigasi	jumlah
1	Moyudan	1 268	0	1 268
2	Minggir	1 257	0	1 257
3	Seyegan	1 214	0	1 214
4	Godean	1 199	0	1 199
5	Gamping	826	0	826
6	Mlati	857	0	857
7	Depok	383	0	383

No	Kecamatan	Irigasi	Non irigasi	jumlah
8	Berbah	1 072	0	1 072
9	Prambanan	835	334	1 169
10	Kalasan	1 517	0	1 517
11	Ngemplak	1 632	0	1 632
12	Ngaglik	1 341	0	1 341
13	Sleman	1 327	0	1 327
14	Tempel	1 037	0	1 037
15	Turi	272	0	272
16	Pakem	926	0	926
17	Cangkringan	840	0	840
	Sleman	17 803	334	18 137

Sumber: Laporan statistik pertanian tanaman pangan, penggunaan lahan dalam Badan Pusat Statistik, 2019, *Sleman dalam Angka*, Sleman: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sleman, hlm. 200

Tabel 8. Luas Penggunaan Lahan Menurut Kecamatan di Kabupaten Sleman (hektar), 2018

No.	Kecamatan	Sawah	Pertanian Bukan Sawah	Bukan Pertanian	Jumlah Luas Lahan
1	Moyudan	1 268	791	703	2 762
2	Minggir	1 257	838	632	2 727
3	Seyegan	1 214	689	760	2 663
4	Godean	1 199	671	814	2 684
5	Gamping	826	571	1 528	2 925
6	Mlati	857	737	1 258	2 852
7	Depok	383	377	2 795	3 555
8	Berbah	1 072	478	749	2 299
9	Prambanan	1 169	1 753	1 213	4 135
10	Kalasan	1 517	1 028	1 039	3 584
11	Ngemplak	1 632	1 095	844	3 571
12	Ngaglik	1 341	414	2 097	3 852
13	Sleman	1 327	852	953	3 132
14	Tempel	1 037	1 484	728	3 249
15	Turi	272	3 092	945	4 309
16	Pakem	926	2 118	1 340	4 384

17	Cangkringan	840	2 911	1 048	4 799
	Sleman	18 137	19 899	19 446	57 482

Sumber: Laporan statistik pertanian tanaman pangan, penggunaan lahan dalam Badan Pusat Statistik, 2019, *Sleman dalam Angka*, Sleman: Badan Pusat Statistik Kabuapten Sleman, hlm. 201

Tabel 9. Luas Panen, Produksi dan Rata-Rata Produksi Padi Sawah dirinci per Kecamatan di Kabupaten Sleman, 2018

No	Kecamatan	Luas Panen	Produksi	Rata-rata Produksi
1	Moyudan	3 315,13	16 704,97	50,39
2	Minggir	3 515,39	18 118,48	51,54
3	Seyegan	2 953,53	16 020,20	54,24
4	Godean	3 354,99	18 533,02	55,24
5	Gamping	2 561,56	14 097,74	55,04
6	Mlati	2 138,27	11 568,43	54,10
7	Depok	1 024,06	5 617,33	54,85
8	Berbah	2 568,21	14 086,28	54,85
9	Prambanan	3 122,47	16 567,46	53,06
10	Kalasan	3 135,76	17 030,60	54,31
11	Ngemplak	3 865,60	21 082,39	54,54
12	Ngaglik	3 129,11	16 781,83	53,63
13	Sleman	2 946,89	15 742,96	53,42
14	Tempel	2 094,62	11 076,81	52,88
15	Turi	804,82	4 231,25	52,57
16	Pakem	2 677,35	14 195,15	53,02
17	Cangkringan	2 940,25	15 084,13	51,30
		46 148,00	246 539,02	53,42
Tahun 2017		50 392	289 070	57,36
Tahun 2016		52 156	322 418	61,82

Sumber: Laporan statistik pertanian tanaman pangan, penggunaan lahan dalam Badan Pusat Statistik, 2019, *Sleman dalam Angka*, Sleman: Badan Pusat Statistik Kabuapten Sleman, hlm. 202

Tabel 10. Luas Panen, Produksi dan Rata-rata Produksi Padi Ladang dirinci per Kecamatan di Kabupaten Sleman Tahun 2018

No	Kecamatan	Luas Panen	Produksi	Rata-rata Produksi
1	Moyudan	-	-	-
2	Minggir	-	-	-
3	Seyegan	-	-	-
4	Godean	-	-	-
5	Gamping	-	-	-
6	Mlati	-	-	-
7	Depok	-	-	-
8	Berbah	-	-	-
9	Prambanan	672	3 339,84	49,70
10	Kalasan	-	-	-
11	Ngemplak	-	-	-
12	Ngaglik	-	-	-
13	Sleman	-	-	-
14	Tempel	-	-	-
15	Turi	-	-	-
16	Pakem	-	-	-
17	Cangkringan	-	-	-
Jumlah		672	3 339,84	49,70
Tahun 2017		462	1 557	33,70
Tahun 2016		491	1 751	35,64

Sumber: Laporan statistik pertanian tanaman pangan, penggunaan lahan dalam Badan Pusat Statistik, 2019, *Sleman dalam Angka*, Sleman: Badan Pusat Statistik Kabuapten Sleman, hlm. 203

Perda Sleman No. 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031. Pasal-pasal terkait lahan pertanian pangan berkelanjutan:

Pasal 1 ayat (21) menjelaskan bahwa dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan kawasan Perdesaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi.

Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (2) huruf d kebijakan penataan ruang wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas pengembangan kawasan pertanian dalam rangka keamanan dan ketahanan pangan.

Pada Pasal 4 ayat (4) Strategi pengembangan kawasan pertanian dalam rangka keamanan dan ketahanan pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) huruf d meliputi:

- a. mengendalikan alih fungsi lahan pertanian; dan
- b. mengembangkan agropolitan dan minapolitan.

Adapun Pasal 34 ayat (1) huruf b Kawasan budidaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 huruf b terdiri atas kawasan peruntukan pertanian;

Pasal 36 ayat (1) menjelaskan bahwa kawasan peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) huruf b terdiri atas:

- a. kawasan pertanian tanaman pangan;
- b. kawasan hortikultura;
- c. kawasan perkebunan; dan
- d. kawasan peternakan.

Sedangkan pada pasal 36 ayat (2) dijelaskan bahwa kawasan pertanian tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a seluas kurang lebih 21. 113 (dua puluh satu ribu seratus tiga belas) hektar meliputi komoditas:

- a. padi tersebar di seluruh kecamatan;
- b. jagung meliputi:
 1. Kecamatan Godean;
 2. Kecamatan Seyegan;
 3. Kecamatan Mlati;
 4. Kecamatan Berbah;
 5. Kecamatan Prambanan;
 6. Kecamatan Kalasan;
 7. Kecamatan Ngemplak;
 8. Kecamatan Ngaglik; dan
 9. Kecamatan Sleman.
- c. kedelai meliputi:
 1. Kecamatan Berbah; dan
 2. Kecamatan Prambanan.

- d. kacang tanah meliputi:
 - 1. Kecamatan Gamping;
 - 2. Kecamatan Godean;
 - 3. Kecamatan Seyegan;
 - 4. Kecamatan Mlati;
 - 5. Kecamatan Berbah;
 - 6. Kecamatan Prambanan;
 - 7. Kecamatan Kalasan;
 - 8. Kecamatan Ngemplak;
 - 9. Kecamatan Ngaglik;
 - 10. Kecamatan Sleman; dan
 - 11. Kecamatan Tempel.
- e. umbi-umbian meliputi:
 - 1. Kecamatan Godean;
 - 2. Kecamatan Seyegan;
 - 3. Kecamatan Berbah;
 - 4. Kecamatan Prambanan;
 - 5. Kecamatan Ngemplak;
 - 6. Kecamatan Ngaglik;
 - 7. Kecamatan Sleman; dan
 - 8. Kecamatan Tempel.

Pada Pasal 36 ayat (3) Kawasan hortikultura sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b seluas kurang lebih 7. 643 (tujuh ribu enam ratus empat puluh tiga) hektar meliputi komoditas:

- f. salak meliputi:
 - 1. Kecamatan Tempel;
 - 2. Kecamatan Turi; dan
 - 3. Kecamatan Pakem.
- g. jambu air meliputi:
 - 1. Kecamatan Berbah; dan
 - 2. Kecamatan Prambanan.
- h. Durian meliputi:
 - 1. Kecamatan Moyudan;
 - 2. Kecamatan Minggir;
 - 3. Kecamatan Seyegan;
 - 4. Kecamatan Ngemplak; dan
 - 5. Kecamatan Cangkringan.

- i. alpukat meliputi:
 - 1. Kecamatan Ngemplak;
 - 2. Kecamatan Turi;
 - 3. Kecamatan Pakem; dan
 - 4. Kecamatan Cangkringan.
- j. nangka meliputi:
 - 1. Kecamatan Minggir;
 - 2. Kecamatan Seyegan;
 - 3. Kecamatan Ngemplak; dan
 - 4. Kecamatan Cangkringan.
- k. duku berada di Kecamatan Mlati dan Kecamatan Seyegan;
- l. rambutan tersebar di seluruh kecamatan;
- m. sayur-sayuran meliputi:
 - 1. Kecamatan Seyegan;
 - 2. Kecamatan Mlati;
 - 3. Kecamatan Prambanan;
 - 4. Kecamatan Kalasan;
 - 5. Kecamatan Ngemplak;
 - 6. Kecamatan Ngaglik;
 - 7. Kecamatan Sleman;
 - 8. Kecamatan Tempel;
 - 9. Kecamatan Pakem; dan
 - 10. Kecamatan Cangkringan.
- n. jamur meliputi:
 - 1. Kecamatan Sleman;
 - 2. Kecamatan Tempel;
 - 3. Kecamatan Pakem; dan
 - 4. Kecamatan Cangkringan.
- o. bio farmako meliputi:
 - 1. Kecamatan Prambanan;
 - 2. Kecamatan Ngaglik; dan
 - 3. Kecamatan Pakem.
- p. tanaman hias meliputi:
 - 1. Kecamatan Pakem; dan
 - 2. Kecamatan Cangkringan.

Dalam Pasal 44 huruf b dijelaskan bahwa Kawasan strategis pertumbuhan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1) huruf a meliputi kawasan strategis kabupaten berupa kawasan

fungsi keamanan dan ketahanan pangan wilayah seluas kurang lebih 4.886 (empat ribu delapan ratus delapan puluh enam) hektar berupa kawasan pertanian tanaman pangan beririgasi di Selatan Selokan Mataram meliputi:

1. Kecamatan Moyudan;
2. Kecamatan Minggir;
3. Kecamatan Seyegan;
4. Kecamatan Godean;
5. Kecamatan Mlati; dan
6. Kecamatan Tempel.

Pasal 59 ayat (1) menjelaskan Perwujudan kawasan budidaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 huruf b meliputi:

- a. pewujudan kawasan peruntukan hutan rakyat;
- b. pewujudan kawasan peruntukan pertanian;
- c. pewujudan kawasan peruntukan perikanan;
- d. pewujudan kawasan peruntukan pertambangan;
- e. pewujudan kawasan peruntukan industri;
- f. pewujudan kawasan peruntukan pariwisata;
- g. pewujudan kawasan peruntukan permukiman; dan
- h. pewujudan kawasan peruntukan lainnya.

Sedangkan pada Pasal 59 ayat (3) dijelaskan bahwa perwujudan kawasan peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

- a. peningkatan produksi pertanian tanaman pangan;
- b. peningkatan produksi pertanian hortikultura;
- c. peningkatan produksi perkebunan;
- d. peningkatan produksi peternakan;
- e. pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan
- f. pengembangan kawasan agropolitan.

Dalam Pasal 59 ayat (8) dijelaskan bahwa perwujudan kawasan peruntukan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g meliputi:

- a. pengembangan permukiman perkotaan;
- b. pengembangan permukiman perdesaan; dan
- c. perbaikan lingkungan permukiman.

Pasal 80 huruf b menjelaskan bahwa Ketentuan umum peraturan zonasi kawasan budidaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (2) huruf c terdiri atas ketentuan umum peraturan zonasi kawasan peruntukan pertanian;

Pada Pasal 82 ayat (1) huruf a dijelaskan bahwa ketentuan umum peraturan zonasi kawasan peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 huruf b terdiri atas: ketentuan umum peraturan zonasi kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan. Sedangkan pada ayat (2) ketentuan umum peraturan zonasi kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:

- a. diperbolehkan dengan syarat kegiatan pendukung pertanian tanaman pangan;
- b. tidak diperbolehkan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kegiatan budidaya lainnya;

Dari paparan di atas dapat diketahui bahwa Perda RTRW Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 sudah berorientasi pada terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa Perda di tiga kabupaten yang telah disampaikan di atas berorientasi kepada terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan. Jika dikaitkan dengan perencanaan tata ruang, maka perencanaan tata ruang di tiga kabupaten tersebut sudah berorientasi terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan.

D. Implikasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam Masyarakat

Lazimnya, alih fungsi lahan disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang membawa dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan pada hakikatnya merupakan hal yang wajar terjadi pada era modern seperti sekarang ini, namun alih fungsi lahan pada kenyataannya membawa banyak masalah karena terjadi di atas lahan pertanian yang masih produktif. Lahan pertanian dapat memberikan banyak manfaat seperti dari segi ekonomi, sosial, dan lingkungan. Namun, jika alih fungsi lahan pertanian produktif

dibiarkan saja dan tidak dikendalikan maka sudah tentu akan berdampak negatif bagi masyarakat itu sendiri, mengingat begitu penting dan bermanfaatnya lahan pertanian bagi masyarakat itu sendiri (Husna, Azhar, dan Marsudi, 2018: 526).

Benang merah yang dapat dilihat pada paparan di atas adalah bahwa pada dasarnya alih fungsi lahan merupakan suatu hal yang wajar. Bahkan boleh dikatakan suatu keniscayaan, atau sesuatu yang seharusnya memang terjadi. Namun yang menjadi persoalan adalah bahwa pada tataran implikasinya sering menimbulkan masalah. Hal itu terjadi jika lahan yang dialihfungsikan adalah lahan pertanian yang subur. Mengapa muncul persoalan, tentu saja karena pasokan bahan makanan pokok menjadi berkurang karena lahan pertanian yang berkurang karena dialihfungsikan. Dan hal ini akan mengakibatkan terganggunya kelestarian lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pada akhirnya kondisi tersebut akan mengancam ketahanan pangan nasional. Sementara itu, di sisi yang lain memang banyak faktor yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian tersebut.

Faktor-faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian khususnya permukiman atau kawasan industri di antaranya adalah:

- a. Kebutuhan lahan yang bersifat nonpertanian yang tinggi dan harga lahan pertanian yang masih relatif murah.
- b. Lokasi lahan pertanian yang sudah terjepit antara lahan nonpertanian sehingga menyebabkan sarana dan prasarana yang tidak memadai.
- c. Jumlah penduduk yang semakin meningkat yang menyebabkan kebutuhan untuk mendirikan tempat tinggal juga meningkat.
- d. Pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu wilayah yang menyebabkan akses ke daerah tersebut menjadi lebih mudah dan kondusif. Akibatnya investor dan masyarakat tertarik untuk menguasai tanah tersebut.
- e. Harga lahan yang semakin meningkat menyebabkan petani lain yang disekitarnya juga tertarik untuk menjual lahannya. Pembeli terkadang bukan penduduk asli dari daerah tersebut sehingga akan lebih banyak ditemui lahan guntai.
- f. Generasi muda yang tidak tertarik untuk mengelola lahan pertanian meskipun orang tua mereka memiliki lahan pertanian (Ayu dan Heriawanto, 2018: 127).

Dari beberapa faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian memang cukup beralasan. Hal itu yang memang menjadi problem bagi kita sebagai bangsa yang mengandalkan lahan pertanian sebagai penghasil makanan pokok, sementara kebutuhan lahan nonpertanian juga tak dapat dikesampingkan. Penulis menggaris-bawahi berbagai penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian sebagai berikut:

- a. Kebutuhan lahan yang bersifat nonpertanian yang tinggi dan harga lahan pertanian yang masih relatif murah. Kita ketahui bersama bahwa harga tanah di perdesaan sebagai area permukiman atau industri relatif lebih murah jika dibandingkan dengan daerah perkotaan. Hal ini memicu para investor atau pengembang untuk memilih daerah perdesaan sebagai daerah pilihan bisnis mereka, dan yang menjadi pilihan adalah lahan pertanian.
- b. Lokasi lahan pertanian yang sudah terjepit antara lahan nonpertanian sehingga menyebabkan sarana dan prasarana yang tidak memadai. Hal ini semakin mendorong para pemilik lahan untuk menjual tanah mereka. Sebab jika digunakan untuk menanam padi misalnya, menyebabkan kesulitan karena sarana dan prasarana yang sudah tidak memadai tersebut. Sebagai contoh, jika lahan pertanian sudah diapit oleh permukiman, pabrik, pasar modern, bangunan-bangunan tinggi, perkantoran dan lain-lain, maka memang menjadikan usaha pertanian mengalami hambatan. Bagi petani yang menggunakan bajak misalnya, akan bermasalah jika harus melalui jalan umum yang relatif arus lalu lintasnya sudah ramai. Belum lagi jika masih ada petani yang menggunakan kerbau untuk membajak sawah. Singkat kata, memang akan muncul kendala jika lokasi pertanian sudah terjepit di antara lokasi untuk kegiatan permukiman, industri dan lain-lain.
- c. Jumlah penduduk yang semakin meningkat yang menyebabkan kebutuhan untuk mendirikan tempat tinggal juga meningkat. Hal ini tidak dapat kita mungkiri karena setiap orang pasti membutuhkan tempat tinggal. Bahkan kita sepakat bahwa tempat tinggal yang memang merupakan kebutuhan primer tak dapat diabaikan. Salah satu solusi yang banyak dipilih bagi mereka yang membutuhkan rumah adalah dengan memilih perumahan. Dengan jumlah uang muka dan angsuran yang terjangkau (khususnya pada perumahan kelas menengah ke bawah), menjadikan perumahan sebagai pilihan yang tepat. Jika orang harus membeli tanah dan

membangun rumah sendiri, maka biayanya tentu relatif banyak, apalagi jika harus dibayar secara tunai. Dengan cara mengangsur perumahan, maka masalah tersebut dapat teratasi.

- d. Pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu wilayah yang menyebabkan akses ke daerah tersebut menjadi lebih mudah dan kondusif. Akibatnya investor atau pengembang dan masyarakat tertarik untuk mengalihfungsikan tanah tersebut. Bukan hanya investor yang tertarik dari sudut pandang bisnis untuk memilih daerah perdesaan, tetapi para pemilik tanah itupun menghendaki lahannya dijual karena lahannya terjepit di antara permukiman, industri, perkantoran, atau usaha nonpertanian yang lain.
- e. Harga lahan yang semakin meningkat menyebabkan petani lain yang berada di sekitarnya juga tertarik untuk menjual lahannya. Hampir sama dengan penjelasan di atas, yang pada intinya munculnya keinginan petani untuk menjual lahan mereka. Dengan harapan, uang hasil penjualan tanah bisa digunakan untuk membuat rumah yang baru dan membuka usaha yang baru. Adalah hal yang wajar bagi semua orang untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan mereka. Dengan harga penjualan tanah pertanian yang relatif menjadi semakin mahal maka mendorong para petani untuk mencoba meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan.
- f. Generasi muda yang tidak tertarik untuk mengelola lahan pertanian meskipun orang tua mereka memiliki lahan pertanian. Hal ini adalah merupakan sebuah kenyataan yang tidak dapat dipungkiri. Baik pria maupun wanita, terbukti banyak urban yang datang mengadu nasib di kota besar seperti Jakarta misalnya, yang berasal dari daerah perdesaan. Aktivitas rutin bagi petani yaitu menggarap sawah dan memelihara binatang ternak bukan merupakan pilihan yang “membanggakan” bagi generasi muda. Mereka yang rata-rata berpendidikan tidak terlampau tinggi memilih bekerja sebagai karyawan pabrik, pedagang asongan, buruh harian lepas, bahkan asisten rumah tangga pun bisa menjadi pilihan bagi kaum wanita. Hal ini yang juga memicu menumpuknya tenaga kerja produktif di kota besar, dan minimnya tenaga kerja angkatan muda tersebut di perdesaan. Dan hal ini juga bias menjadi alasan bagi para petani untuk menjual lahan karena minimnya

tenaga kerja. Alasan-alasan tersebut di atas yang menjadi penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian.

Berbagai kebijakan yang berkaitan dengan masalah pengendalian alih fungsi lahan sawah sudah banyak dibuat. Tetapi, hingga kini implementasinya belum berhasil diwujudkan secara optimal. Hal ini antara lain disebabkan oleh kurangnya dukungan data dan minimnya sikap proaktif yang memadai kearah pengendalian alih fungsi lahan sawah tersebut. Terkait dengan itu, Nasoetion mengemukakan bahwa setidaknya terdapat tiga kendala mendasar yang menjadi alasan mengapa peraturan pengendalian alih fungsi lahan sulit terlaksana, yaitu:

1. Kendala Koordinasi Kebijakan.

Di satu sisi pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi lahan, tetapi di sisi lain justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan tersebut melalui kebijakan pertumbuhan industri/manufaktur dan sektor nonpertanian lainnya yang dalam kenyataannya menggunakan tanah pertanian. Di sinilah muncul dilematika tentang lahan pertanian. Sebagai tempat para petani menyiapkan bahan makanan pokok, tentu saja lahan pertanian harus terus dipertahankan keberadaannya. Istilah yang lebih populer dalam bahasa hukum adalah lahan pertanian pangan berkelanjutan, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Namun di sisi yang lain, kita juga membutuhkan lahan untuk pembangunan industri, permukiman, perkantoran dan lain-lain yang sudah barang tentu membutuhkan lahan. Selain letak kawasan industri yang tidak tepat berada di kota, juga harga tanah di kota yang mahal sehingga para investor akan memperhitungkan segi permodalan bagi kegiatan usahanya. Selain industri, maka lokasi permukiman pun tidak memungkinkan dibangun di dalam kota. Para pengembang tentu akan mencari tanah yang berharga relatif murah, agar dapat menjualnya dengan harga yang terjangkau pula. Untuk jenis Rumah Sangat Sederhana (RSS) untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) sangat memungkinkan dibangun di perdesaan, di atas lahan pertanian yang nilai jual tanahnya relatif masih murah.

2. Kendala Pelaksanaan Kebijakan.

Peraturan-peraturan pengendalian alih fungsi lahan baru menyebutkan ketentuan yang dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan atau badan hukum yang akan menggunakan lahan dan atau akan mengubah lahan pertanian ke nonpertanian. Oleh karena itu, perubahan penggunaan lahan sawah ke nonpertanian yang dilakukan secara individual/perorangan belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut, di mana perubahan lahan yang dilakukan secara individual diperkirakan sangat luas. Hal yang menarik dikemukakan adalah bahwa keinginan para petani menjual lahan mereka dipicu oleh berbagai hal. Di samping keinginan untuk mengubah nasib dengan cara berganti profesi, juga disebabkan karena minimnya tenaga kerja angkatan muda yang lebih memilih bekerja di kota besar dibandingkan bertani untuk membantu orang tua mereka.

3. Kendala Konsistensi Perencanaan.

RTRW yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme pemberian izin lokasi, merupakan instrumen utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis. Namun dalam kenyataannya, banyak RTRW yang justru merencanakan untuk mengalihfungsikan lahan sawah beririgasi teknis menjadi nonpertanian (Nasution, 2003: 53). Hal ini yang kemudian perlu pemikiran kritis. Kecuali bagi proyek pemerintah yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti pembangunan jalan tol, bandara, atau kepentingan umum yang lain, maka peraturan tentang alih fungsi lahan pertanian harus diperketat. Apalagi jika menggunakan lahan pertanian teknis dan setengah teknis. Pembangunan sarana pertanian teknis seperti penyediaan waduk dan bendungan tentu menelan dana yang tidak sedikit, di samping risiko memindahkan penduduk di tempat dibangunnya sarana pengairan tersebut. Sebagai contoh, sebut saja Waduk Gajahmungkur di Wonogiri, Waduk Sempor di Kabupaten Kebumen serta Waduk Mrican di Kabupaten Banjarnegara, ketiganya berada di Provinsi Jawa Tengah. Berapa ribu orang yang harus meninggalkan tempat tinggalnya dan menjadi transmigran di luar Jawa, demi dibangunnya waduk untuk keperluan pengairan sawah. Sungguh ironis jika kemudian sawah yang diairi dialihfungsikan menjadi pabrik atau perumahan. Pengorbanan warga daerah asal yang harus membuka hutan ternyata tidak berbuah manis.

Sumaryoto berpendapat bahwa dampak dari pembangunan jalan tol adalah semakin mudahnya akses transportasi antar daerah, sehingga aktivitas bisnis berjalan dengan lancar. Dampak keuntungan ikutannya adalah terbukanya lapangan kerja dan meningkatkan aktivitas ekonomi rakyat. Sebuah studi yang dilakukan oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (LPEM FE-UI) tentang; Dampak Pembangunan Infrastruktur terhadap Pertumbuhan Ekonomi, menunjukkan hasil yang menarik. Hasil studi ini menyatakan bahwa kenaikan stok jalan sebesar 1% akan menaikkan pertumbuhan ekonomi sebesar 8,8%. Di samping sisi positifnya, dampak negatif yang menjadi sumber perdebatan dalam pembangunan jalan tol adalah penggunaan lahan yang sangat luas dan secara langsung akan berdampak pada tata ruang lahan pertanian secara keseluruhan di pulau Jawa. Jalan panjang yang membelah pulau Jawa selain akan memangkas luas lahan pertanian juga akan memotong alur sungai, saluran irigasi, dan mengubah alur distribusi sarana kebutuhan pertanian maupun pemasaran produk pertanian. Kemudian pembangunan jalan tol juga akan membuka kawasan permukiman dan industri baru yang secara langsung juga akan mengurangi luas lahan pertanian (Sumaryoto, 2010: 164-165).

Pada prinsipnya, Sumaryoto menekankan bahwa di samping pembangunan jalan tol memberikan manfaat, namun yang menjadi masalah adalah berkurangnya lahan pertanian yang akan berdampak pada ketersediaan bahan pangan pokok yang akan mempengaruhi ketahanan pangan nasional. Sebab selain fisik jalan tol itu sendiri yang memerlukan tempat, dampak lain setelah dibangunnya jalan tol adalah munculnya daerah permukiman dan industri. Dua area tersebut juga pasti akan mengurangi jumlah lahan pertanian.

Selain Sumaryoto, salah seorang aktivis Walhi Jawa Tengah mengatakan, beberapa proyek tol di Jawa Tengah akan mempercepat kerusakan lingkungan, sebab proyek tersebut akan mengalihfungsikan lahan-lahan hijau menjadi jalan raya, yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan dan beragam bencana. Lahan itu terutama kawasan hutan yang diterabas habis untuk jalan tol. Lahan hutan yang dilalui proyek tol Semarang-Solo untuk seksi I antara Semarang-Ungaran mencapai 22,2 hektar yang ada di kawasan hutan Penggaron. Sedangkan untuk pembangunan proyek tol Semarang-Batang akan memakan lahan hutan seluas 64 hektar. Hutan yang dilewati proyek tersebut kebanyakan terdapat di lahan hutan Mijen Semarang dan

Boja Kendal. Dengan alih fungsi lahan hutan itu maka tata air tanah akan rusak sehingga bisa mengakibatkan krisis air. Akibat lain adalah fungsi udara yang tidak maksimal. Udara CO₂ yang tidak bisa diserap pohon sehingga kualitas udara di lingkungan tidak bisa baik. Selanjutnya, alih fungsi hutan juga akan mengakibatkan erosi sehingga tanah bisa mudah longsor.

Aktivis Walhi lainnya di Aceh mengatakan, kerusakan yang ditimbulkan akibat pembangunan infrastruktur menurut analisa Walhi Aceh antara lain: pertama, rusaknya alam. Proses pembangunan memerlukan banyak lahan yang dibutuhkan, sehingga lahan-lahan di perhutanan dan perbukitan digunakan untuk pembangunan. Akibatnya, alam di sekitar hutan dan perbukitan menjadi rusak, serta dapat memantik berbagai bencana alam yang merugikan masyarakat sendiri, seperti gempa, kebakaran hutan, erosi dan migrasi satwa liar ke permukiman penduduk adalah bencana alam yang dapat ditimbulkan oleh kerusakan alam tersebut. Kedua, daerah resapan air berkurang. Pembangunan yang dilakukan di hutan dan perbukitan akan mengurangi daerah resapan air, sehingga memudahkan terjadinya banjir. Ketiga, lahan pertanian akan berkurang. Seharusnya, pembangunan mampu membantu sektor pertanian, bukan malah mengurangi lahan pertanian. Bila lahan pertanian berkurang, maka ketersediaan beras akan berkurang. Hal ini tentu akan merugikan masyarakat dan negara. Keempat, lahan terbuka hijau berubah menjadi lahan tertutup. Lahan terbuka hijau turut menjadi korban pembangunan. Hal ini tentu akan mengurangi wilayah-wilayah untuk publik dan berpotensi menimbulkan penyalahgunaan lahan terbuka hijau. Padahal, lahan terbuka sangat dibutuhkan oleh masyarakat (Baderi, 2018).

Simatupang dan Irawan berpendapat bahwa dari beberapa peraturan perundang-undangan alih fungsi lahan pertanian yang ada memiliki berbagai kelemahan. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain:

1. Objek lahan pertanian yang dilindungi dari proses alih fungsi ditetapkan berdasarkan kondisi fisik lahan, padahal diketahui bahwa kondisi fisik lahan tersebut relatif mudah direkayasa, sehingga alih fungsi lahan dapat berlangsung tanpa melanggar peraturan yang berlaku. Oleh karena itu jika timbul permasalahan akibat alih fungsi lahan pertanian, akan sulit mencari siapa yang bersalah. Hal ini dikarenakan pihak yang terlibat dalam itu bukan

satu instansi saja, melainkan berbagai instansi yang jika ditelusuri juga sulit untuk disalahkan.

2. Peraturan yang ada cenderung bersifat himbauan dan tidak dilengkapi sanksi yang jelas, baik yang menyangkut dimensi maupun pihak yang dikenai sanksi. Memang di dalam peraturan perundang-undangan terkait tentu dicantumkan sanksi bagi mereka yang melanggarnya. Sebut aja Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengancam penutupan usaha bagi perusahaan yang melanggar ketentuan Penataan Ruang. Namun karena dianggap kurang memberikan efek jera sebagaimana penjatuhan sanksi pidana, maka kepatuhan untuk tunduk pada Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang tersebut hingga kini masih menjadi sebuah harapan.
3. Jika terjadi alih fungsi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, maka sulit ditelusuri pihak mana yang paling bertanggung jawab, mengingat izin alih fungsi lahan merupakan keputusan kolektif berbagai instansi. Seperti sudah diuraikan sebelumnya, untuk mencari siapa yang bersalah memang bukan pekerjaan yang mudah. Kita tidak bias menyalahkan ATR/BPN, karena dasar alih fungsi lahan sudah dipenuhi. Kita juga tidak bias menyalahkan BAPPEDA sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap perizinan alih fungsi lahan, jika syarat-syaratnya sudah dipenuhi. Kita bahkan tidak bias menyalahkan investor atau pengembang yang juga sudah memenuhi syarat-syarat formal. Termasuk kita juga tidak bias menyalahkan para pemilik lahan yang menjual tanah hak milik mereka dengan suatu tujuan. Pendek kata, mencari siapa yang salah bukanlah solusi yang baik. Tetapi memikirkan langkah yang tepat untuk mengantisipasi terus terjadinya alih fungsi lahan menjadi nonpertanian itulah yang harus diperjuangkan oleh semua pihak.
4. Peraturan perundangan-undangan yang berlaku kadang bersifat paradoksial dan dualistik. Di satu sisi bermaksud untuk melindungi alih fungsi lahan sawah, namun di sisi lainnya pemerintah cenderung mendorong pertumbuhan industri yang nota bene basisnya membutuhkan lahan. Di wilayah yang lahan keringnya terbatas, seperti pantai utara Jawa, kebijakan tersebut jelas akan menekan eksistensi lahan sawah yang ada (Simatupang dan Irawan, 2002). Untuk itulah diperlukan solusi cerdas, selain memikirkan langkah antisipatif terhadap alih fungsi lahan

pertanian. Salah satu cara misalnya dengan membuka lahan pertanian yang baru, di tempat daerah bekas transmigrasi. Dengan demikian maka diharapkan lahan baru tersebut bisa menggantikan lahan yang dialihfungsikan. Cara yang lain adalah dengan mengganti tanaman di lahan yang kurang produktif menjadi lahan pertanian. Masih banyak kita jumpai misalnya di daerah Lampung Selatan Pulau Sumatera, lahan yang berjumlah ribuan hektar hanya ditumbuhi rumput liar. Hal ini juga terjadi di daerah Papua dan daerah-daerah lain di luar Pulau Jawa yang lebih tepat disebut lahan “tidur”. Dengan mengoptimalkan lahan-lahan tersebut sebagai lahan pertanian, maka setidaknya kita dapat mengurangi risiko kekurangan bahan makanan pokok akibat alih fungsi lahan pertanian.

Industri yang mendekati daerah pemasaran akan cenderung ditempatkan di pinggiran kota, mengingat bahan baku mudah untuk diperoleh dan dekat dengan pemusatan penduduk sebagai daerah pemasaran, seperti halnya di Pulogadung pinggiran kota atau sekitar kota Bandung di Ujungberung, Majalaya, Banjaran, dan lain-lain. Hal tersebut terjadi di awal tahun 1970-an, berdirinya pabrik-pabrik di sana banyak menggeser kepentingan masyarakat, yaitu lahan pertanian yang produktif diubah untuk kepentingan industri, sehingga memaksa para petani beralih mata pencarian ke sektor jasa atau menjadi buruh industri. Akibat yang terjadi dari dipilihnya lahan pertanian untuk industri, antara lain:

- a. Pemerintah setempat mempersilahkan membangun wilayah industri di pinggiran kota, menyebabkan bermunculan calo-calo tanah, yang akan membeli lahan pertanian dari petani dengan harga yang sedikit lebih tinggi dari harga standar, kemudian menjualnya kepada pengusaha dengan harga yang tinggi, apabila petani tidak mau untuk melepaskan lahannya maka dilakukan dengan berbagai cara agar lahan tersebut dapat dijual (Pasya, 2010: 3). Fenomena ini memang benar terjadi. Munculnya calo-calo tanah di tengah masyarakat memang merupakan sebuah kenyataan. Dengan motif mendapatkan *fee* dari investor atau pengembang, maka berbagai usaha dilakukan untuk memengaruhi petani agar mau menjual tanahnya. Mengingat latar belakang pendidikan para petani yang relatif rendah, maka banyak di antara mereka yang pada akhirnya terpengaruh para calo tanah sehingga

akhirnya mereka tidak berkeberatan untuk menjual tanah pertanian yang mereka miliki.

- b. Pada mulanya petani merasa mendapat uang yang besar dari hasil penjualan lahan pertanian, tetapi di antara mereka banyak yang menggunakannya bukan untuk hal-hal yang produktif, malahan menjadi konsumtif. Di saat uang habis, maka muncul kebingungan untuk memenuhi kebutuhan hidup, sehingga barang-barang yang telah dibeli banyak dijual kembali dengan harga yang sangat murah, akibatnya banyak yang jatuh miskin. Bukan merupakan hal yang mustahil, ketika tiba-tiba orang memiliki uang dalam jumlah yang relatif banyak. Jika selama menjadi petani mereka belum bisa merasakan memiliki pakaian dan peralatan rumah tangga yang baik, maka ketika uang dalam jumlah banyak mereka miliki, itulah kesempatan yang selama ini mereka tunggu. Bahkan tidak jarang di antara mereka membeli mobil atau barang-barang mewah lainnya yang selama itu belum pernah mereka miliki. Akibatnya, ketika uang menipis maka barang-barang tersebut dijual dengan harga murah.
- c. Walaupun di antara mereka banyak yang memanfaatkan uang tersebut untuk membuka usaha di bidang lain, tetapi tidak semuanya berhasil karena tidak dipersiapkan untuk memiliki ketrampilan sesuai dengan usaha yang dilakukannya. Hal ini juga merupakan fenomena yang terjadi di tengah masyarakat, dalam hal ini masyarakat petani. Karena bekal ketrampilan mereka yang selama ini hanya bertani, maka tidak mudah bagi mereka untuk beralih profesi, apalagi dalam waktu yang singkat. Sementara uang hasil penjualan tanah semakin menipis, tidak adanya pekerjaan baru yang menghasilkan uang, maka akan berakibat habisnya uang penjualan tanah. Dan jika ini terjadi, kemiskinan pun tak dapat dihindari. Tanah sudah dijual, sementara uangnya habis digunakan.
- d. Buruh tani, sebagai masyarakat yang memiliki kelas sosial di bawah pemilik lahan pertanian, akan sulit bekerja di bidang industri, sehingga banyak di antara mereka yang bekerja dengan tidak menentu, seperti menjadi pekerja bangunan, pedagang asongan, tukang becak, kuli pasar, dan pekerjaan lain yang hanya membutuhkan tenaga kasar. Seperti diuraikan di atas, beralih profesi dalam waktu yang cepat bukan merupakan sesuatu yang mudah. Yang paling mungkin dilakukan adalah mencari pekerjaan

yang mengandalkan tenaga, dan jenis pekerjaan ini juga tidak menjanjikan kesejahteraan ekonomi. Status petani pemilik lahan yang dulu dimiliki justru menurun ketika mereka pada akhirnya harus bekerja sebagai pekerja kasar seperti menjadi pekerja bangunan, pedagang asongan, tukang becak, atau kuli pasar.

- e. Produksi beras yang dihasilkan di dalam negeri menjadi menurun, karena lahan pertanian yang produktif telah beralih fungsi, sehingga di tahun-tahun selanjutnya Indonesia sulit untuk swasembada beras, bahkan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri hampir setiap tahun harus mengimpornya dari negara lain (Pasya, 2010: 4). Hal inilah yang perlu mendapat perhatian dari semua pihak, baik pemerintah, investor atau pengembang, para petani dan masyarakat pada umumnya. Mengalihfungsikan lahan pertanian bukan hanya berdampak kepada para petani, namun bisa lebih luas akibatnya. Jika lahan penghasil padi sudah dialihfungsikan, maka mau tidak mau pemerintah harus mengimpor beras dari luar negeri. Selain menghabiskan devisa, maka hal ini menjadi sesuatu yang ironis. Indonesia yang terkenal sebagai negara yang pernah berswasembada beras pada masa Orde Baru, harus mengandalkan impor untuk memenuhi kebutuhan pangan. Hasil industri yang diperoleh justru digunakan untuk mengimpor beras.

Pada paparan di atas, perlu digarisbawahi bahwa konflik antara pertanian dengan industri memang merupakan masalah yang kompleks dan memerlukan penanganan serius. Kita tidak mungkin menghambat pembangunan misalnya dengan melarang kegiatan industri. Kita juga tidak mungkin melarang dibangunnya permukiman yang memang dibutuhkan oleh masyarakat. Persoalannya adalah kita juga harus mempertahankan lahan pertanian sebagai basis utama ketahanan pangan nasional. Jika sebagian besar lahan pertanian dialihfungsikan, maka kebutuhan pangan kita bukan mustahil sebagian besar menjadi tergantung dari impor. Adalah merupakan suatu hal yang ironis jika hasil dari industri yang kita bangun akan kita gunakan untuk mengimpor bahan pangan dari luar negeri.

Dari paparan di atas dapat diketahui bahwa dalam implikasinya, banyak faktor yang mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di dalam masyarakat. Meskipun dalam tataran regulasi baik Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang LP2B, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

maupun Perda RTRW di tiga kabupaten yang menjadi obyek penelitian sudah mengatur tentang pembatasan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan, namun kenyataan yang terjadi di dalam masyarakat belum sepenuhnya sesuai dengan regulasi yang mengaturnya.

BAB XIV

Prinsip Peran Serta Masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang untuk Terwujudnya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

A. Pengaturan tentang Peran serta masyarakat dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2009

Dijelaskan dalam BAB I Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tersebut bahwa pada ayat (3) dikatakan bahwa 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.

Sedangkan pada ayat (4) dijelaskan bahwa 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. Hal ini berarti bahwa jika pada saatnya lahan pertanian pangan berkelanjutan sudah tidak dapat memenuhi fungsinya lagi, maka lahan cadangan pertanian

pangan berkelanjutan inilah yang akan digunakan sebagai penggantinya.

Pada ayat (5) dijelaskan bahwa perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan. Dengan demikian dapat diketahui bahwa sebagai sebuah sistem dan proses yang terencana, maka perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sudah barang tentu dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, baik dalam menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan membina, mengendalikan, dan mengawasinya.

Pada ayat (7) dijelaskan tentang Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dikatakan bahwa 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.

Secara jelas, dalam ayat (7) UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini lebih memprioritaskan Kawasan perdesaan sebagai Kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dikatakan bahwa Kawasan perdesaan 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.

Ayat (8) UU No. 41 Tahun 2009 menyebutkan bahwa Pertanian Pangan adalah usaha manusia untuk mengelola lahan dan agroekosistem dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan serta kesejahteraan rakyat. Dari ayat ini dapat diketahui bahwa tujuan pertanian pangan adalah untuk mencapai kedaulatan pangan serta kesejahteraan rakyat Indonesia.

Sedangkan ayat (9) menjelaskan bahwa Kemandirian Pangan adalah kemampuan produksi pangan dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup di tingkat rumah tangga, baik dalam

jumlah, mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal. Pasal ini lebih menitikberatkan kepada jaminan pemenuhan kebutuhan pangan rumah tangga, baik jumlah, mutu, keamanan maupun harga yang terjangkau.

Ayat (10) UU No. 41 Tahun 2009 mengatur tentang Ketahanan Pangan. Disebutkan bahwa Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Ayat ini memiliki kesamaan substansial dengan ayat (9) yang pada intinya adalah jaminan tersedianya pangan yang cukup bagi setiap rumah tangga di Indonesia, baik mutu, keamanan, pemerataan maupun harga yang terjangkau.

Selanjutnya, mengenai alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diatur pada ayat (15) yang menyatakan bahwa alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara. Di sini jelas dikatakan bahwa dalam kondisi tertentu, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat dialihfungsikan, baik untuk waktu sementara maupun selamanya. Tentu saja, tidak dengan serta merta Kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat dialihfungsikan untuk kepentingan yang lain. Hal itu tentu saja kita maklumi bersama karena kedudukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sangat penting bagi kedaulatan dan ketahanan pangan nasional.

BAB II Pasal 2 UU No. 41 Tahun 2009 telah mengatur tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Berdasarkan ayat tersebut, 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.

Pada Pasal 3 dijelaskan bahwa 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.

Sedangkan Pasal 4 menjelaskan bahwa 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.

Pada Pasal 9 ayat (3) dijelaskan bahwa perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada:

- a. pertumbuhan penduduk dan kebutuhan konsumsi pangan penduduk;

- b. pertumbuhan produktivitas;
- c. kebutuhan pangan nasional;
- d. kebutuhan dan ketersediaan lahan pertanian pangan;
- e. pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; dan
- g. musyawarah petani.

Pasal 15 Ayat (1) menjelaskan bahwa usulan perencanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) disebarkan kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan dan saran perbaikan. Sedangkan ayat (2) menjelaskan bahwa tanggapan dan saran perbaikan dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi pertimbangan perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pada Pasal 15 Ayat (3) dijelaskan bahwa usulan perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat diajukan oleh masyarakat untuk dimusyawarahkan dan dipertimbangkan bersama pemerintah desa, kecamatan, dan kabupaten/kota.

Pasal 44 ayat (1) menjelaskan bahwa lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Sedangkan dalam ayat (2) dijelaskan bahwa dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sejak tanggal 1 Januari 2013, aturan dalam pengadaan tanah untuk keperluan Instansi Pemerintah dipastikan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengertian instansi pemerintah mencakup lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian (badan), pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, dan BUMN. Sedangkan arti kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah yang digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kegiatan pembangunan yang termasuk dalam kategori pembangunan bagi kepentingan umum ada 18, yaitu:

- a. Hamkamnas
- b. Jalan Umum (termasuk Jalan Tol), terowongan, rel KA & sarananya

- c. Saluran Air Minum, Saluran Pembuangan Air, & Sanitasi, Waduk, Bendungan, Irigasi, & Bangunan Pengairan lainnya
- d. Pelabuhan, Bandar Udara, dan Terminal
- e. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi
- f. Pembangkit listrik dan prasarana distribusinya
- g. Jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah
- h. Tempat Pembuangan & Pengolahan Sampah
- i. Rumah Sakit Pemerintah/Pemda
- j. Fasilitas Keselamatan Umum seperti tanggul penanggulangan banjir, lahar & lain-lain bencana
- k. Pemakaman Umum Pemerintah/ Pemda
- l. Fasos, Fasum, & RTH Publik
- m. Cagar Alam dan Cagar Budaya
- n. Kantor Pemerintah, Kantor Pemda, & Kantor Desa
- o. Penataan Permukiman Kumuh Perkotaan, Konsolidasi Tanah, Rumah Susun bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)
- p. Prasarana Pendidikan Pemerintah/Pemda
- q. Prasarana Olah Raga Pemerintah/Pemda
- r. Pasar umum dan lapangan parkir umum (Sadyahutomo, 2016: 222).

Dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dijelaskan bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280) diubah menjadi sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 8 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Pihak yang Berhak dan pihak yang menguasai Objek Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum wajib mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang ini.
 - (2) Dalam hal rencana Pengadaan Tanah, terdapat Objek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan, tanah kas desa, tanah wakaf, tanah ulayat/tanah adat, dan/atau tanah aset Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, penyelesaian status tanahnya harus dilakukan sampai dengan penetapan lokasi.

- (3) Penyelesaian perubahan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui mekanisme pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan.
 - (4) Perubahan obyek Pengadaan Tanah yang masuk dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) khususnya untuk proyek prioritas Pemerintah Pusat dilakukan melalui mekanisme:
 - a. pelepasan kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh Instansi; atau
 - b. pelepasan kawasan hutan atau pinjam pakai kawasan hutan dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh swasta.
2. Ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:
- Tanah untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:
- a. pertahanan dan keamanan nasional;
 - b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
 - c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;
 - d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
 - e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
 - f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;
 - g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
 - h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
 - i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
 - j. fasilitas keselamatan umum;
 - k. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
 - l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
 - m. cagar alam dan cagar budaya;
 - n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau Desa;
 - o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;

- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olah raga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s. kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- t. kawasan Ekonomi Khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- u. kawasan Industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- v. kawasan Pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah;
- w. kawasan Ketahanan Pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah; dan
- x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/ atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah.

Pada Pasal 44 ayat (3) UU No. 41 Tahun 2009 dijelaskan bahwa 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.

Pada Pasal 48 dijelaskan bahwa dalam hal terjadi keadaan memaksa yang mengakibatkan musnahnya dan/atau rusaknya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara permanen, Pemerintah

dan/atau Pemerintah Daerah melakukan penggantian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesuai kebutuhan.

Pasal 50 ayat (1) menjelaskan bahwa segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan batal demi hukum, kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2). Sedangkan dalam ayat (2) dijelaskan bahwa setiap orang yang melakukan alih fungsi tanah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di luar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengembalikan keadaan tanah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ke keadaan semula.

Dalam Pasal 50 ayat (3) dijelaskan bahwa 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.

Pasal 67 ayat (1) menjelaskan bahwa Masyarakat berperan serta dalam perlindungan Kawasan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sedangkan dalam ayat (2) dijelaskan bahwa Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara perorangan dan/atau berkelompok.

Adapun Ayat (3) Peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam tahapan:

- a. perencanaan;
- b. pengembangan;
- c. penelitian;
- d. pengawasan;
- e. pemberdayaan petani; dan/atau
- f. pembiayaan.

Pasal 68 menjelaskan bahwa Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (3) dilakukan melalui:

- a. pengajuan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayahnya; dan
- b. pengajuan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam Pasal 69 dijelaskan bahwa dalam hal perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, masyarakat berhak:

- a. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayahnya; dan
- b. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 70 Ayat (2) menjelaskan bahwa sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara kegiatan;
- c. penghentian sementara pelayanan umum;
- d. penutupan lokasi;
- e. pencabutan izin;
- f. pembatalan izin;
- g. pembongkaran bangunan;
- h. pemulihan fungsi lahan;
- i. pencabutan insentif; dan/atau
- j. denda administratif.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yaitu pada Pasal 67 ayat (1), (2), dan (3); Pasal 68, dan Pasal 69.

Pasal 67 ayat (1) menjelaskan bahwa Masyarakat berperan serta dalam perlindungan Kawasan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sedangkan dalam ayat (2) dijelaskan bahwa Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara perorangan dan/atau berkelompok. Adapun Ayat (3) Peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam tahapan perencanaan, pengembangan; penelitian, pengawasan, pemberdayaan petani; dan/atau pembiayaan.

Pasal 68 menjelaskan bahwa Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (3) dilakukan melalui pengajuan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan di wilayahnya; dan pengajuan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam Pasal 69 dijelaskan bahwa dalam hal perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, masyarakat berhak mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayahnya; dan mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 70 Ayat (2) menjelaskan bahwa sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa peringatan tertulis, penghentian sementara kegiatan, penghentian sementara pelayanan umum, penutupan lokasi, pencabutan izin, pembatalan izin, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi lahan, pencabutan insentif, dan/atau denda administratif.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa dalam ranah regulasi, peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat sudah diakomodir dalam rangka mewujudkan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pasal-pasal yang disebutkan di atas tercantum dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan sudah secara jelas mengatur tentang peran serta masyarakat.

Sementara itu, Pasal 65 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan tentang peran serta masyarakat sebagai berikut:

- (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain, melalui:
 - a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
 - b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
 - c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang tersebut diatur dalam PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Pada Pasal 5 disebutkan bahwa peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap:

- a. perencanaan tata ruang;
- b. pemanfaatan ruang; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang.

Sedangkan Pasal 6 PP Nomor 68 Tahun 2010 menyebutkan bahwa bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa:

- a. masukan mengenai:
 1. persiapan penyusunan rencana tata ruang;
 2. penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan;
 3. pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan;
 4. perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau
 5. penetapan rencana tata ruang.
- b. kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/ atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

Dari dua pasal dalam PP Nomor 68 Tahun 2010 tersebut di atas dapat diketahui bahwa peran serta masyarakat dalam penataan ruang di Indonesia mendapat tempat yang strategis, sebab pada tahap perencanaan sudah melibatkan peran serta masyarakat. Peran serta tersebut dilaksanakan dalam bentuk penyampaian masukan dan kerja sama dalam perencanaan tata ruang di daerah.

Lebih lanjut, peran serta masyarakat sebagaimana diatur dalam PP Nomor 68 Tahun 2010, diatur dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Peran Masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang di Daerah sebagai berikut:

Pasal 2

Perangkat Daerah melaksanakan perencanaan tata ruang di daerah dengan melibatkan peran masyarakat.

Pasal 3

Peran masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dilaksanakan dalam bentuk penyampaian masukan dan kerja sama dalam perencanaan tata ruang di daerah.

Pasal 22

Menteri melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah melakukan pembinaan mengenai pelaksanaan peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang daerah di provinsi.

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan terkait pelaksanaan peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang di daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Bupati/Wali Kota melakukan pembinaan terkait pelaksanaan peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang di kabupaten/kota.

Pasal 23

Pendanaan pelaksanaan peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah provinsi, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.

Sementara itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, peran serta masyarakat diatur dalam banyak pasal sebagai berikut:

Pasal 7

- (3) Penyusunan RTR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melibatkan Peran Masyarakat dan Pemangku Kepentingan lainnya melalui Konsultasi Publik.

Pasal 12

- (1) Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a meliputi:
 - b. pelibatan peran masyarakat di tingkat nasional dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Pasal 16

- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf b meliputi:

- b. pelibatan peran Masyarakat di provinsi dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi.

Pasal 19

- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c meliputi:
 - b. pelibatan peran Masyarakat di kabupaten dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten;

Pasal 23

- (1) Penyusunan rencana tata ruang wilayah kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf d meliputi:
 - b. pelibatan peran Masyarakat di kota dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah kota.

Pasal 27

- (1) Penyusunan RTR pulau/ kepulauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) huruf a meliputi:
 - b. pelibatan peran masyarakat regional pulau/kepulauan dalam penyusunan RTR pulau/ kepulauan.

Pasal 36

- (1) Penyusunan RTR KSN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) huruf b meliputi:
 - b. pelibatan peran Masyarakat dalam penyusunan RTR KSN

Pasal 52

- (1) Penyusunan RDTR KPN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) huruf e meliputi:
 - b. pelibatan peran Masyarakat di tingkat kabupaten/kota dalam penyusunan RDTR KPN

Pasal 57

- (1) Penyusunan RDTR kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) huruf f meliputi:
 - b. pelibatan peran Masyarakat di tingkat kabupaten/kota dalam penyusunan RDTR kabupaten/kota

Pasal 235

- (1) Pengembangan profesi perencana Tata Ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 226 ayat (1) huruf i dilakukan untuk mendukung peningkatan kualitas dan efektivitas Penyelenggaraan Penataan Ruang serta peningkatan peran Masyarakat dalam Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Dari pasal-pasal yang ada dalam PP Nomor 21 Tahun 2021 tersebut di atas jelas kiranya bahwa PP tersebut mengakomodir dengan baik peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang. Perencanaan tata ruang dari tingkat nasional hingga kabupaten/kota tetap melibatkan peran serta masyarakat.

Soerjono Soekanto (2008: 8) mengemukakan mengenai faktor-faktor penegakan hukum yang dikenal dengan Teori efektivitas hukum. Menurutnya, Teori efektivitas hukum adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Menurut Soerjono Soekanto, lima faktor penegakan hukum adalah hukumnya sendiri (undang-undang), penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat dan kebudayaan. Hal ini berarti bahwa 5 faktor itulah yang menentukan apakah hukum dapat ditegakkan atau tidak. Sebaik apa pun undang-undang dibuat, tidak akan menjamin hukum dapat ditegakkan jika tidak didukung oleh 4 faktor yang lain. Lima faktor tersebut bersifat akumulatif, bukan alternatif.

Masih menurut Soerjono Soekanto, ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah:

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.

3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada (Soekanto, 1983: 80).

Lebih lanjut Soerjono Soekanto berpendapat bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut:

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberi kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya (Soekanto, 2008: 82).

Benang merah yang dapat ditarik dari pendapat Soerjono Soekanto adalah bahwa dalam hal penegakan hukum yang masih lemah, bisa disebabkan undang-undang yang belum mengatur dengan jelas, atau tidak adanya sanksi yang berat berupa sanksi pidana kepada mereka yang tidak menaati hukum, maka dapat memengaruhi efektivitas penegakan hukum. Bisa juga peran serta masyarakat yang rendah terhadap penegakan hukum, atau sarana penegakan hukum yang kurang memadai, atau bahkan budaya yang tidak mendukung penegakan hukum. Sebaik apapun undang-undang dibuat, jika sanksi yang tegas tidak diberlakukan, atau tidak adanya dukungan masyarakat, atau sarana penegakan hukum yang kurang memadai, atau budaya yang tidak mendukung, maka penegakan hukum hanya menjadi sebuah cita-cita.

Menyinggung masalah peran serta masyarakat dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terkait Perencanaan Tata Ruang, secara regulasi sudah diatur dengan baik. Namun seperti disampaikan di atas, jika tidak ada sanksi yang tegas terhadap pelanggar hukum, atau peran serta masyarakat yang rendah, atau sebab tidak terpenuhinya 5 faktor penegakan hukum tersebut di atas, maka hukum sulit ditegakkan. Di sinilah yang perlu mendapatkan perhatian serius karena sejauh mana

peran serta masyarakat yang merupakan salah satu faktor penegakan hukum dapat memengaruhi penegakan hukum juga merupakan persoalan yang serius. Dalam implementasinya, peran serta masyarakat sering hanya melengkapi formalitas ketika sebuah produk perundangan akan disusun. Menurut Sherry R Arnstein, partisipasi ini termasuk partisipasi konsultasi (*consultation*). Selebihnya, apa yang menjadi aspirasi dari masyarakat bisa diabaikan jika tidak sesuai dengan kepentingan pembuat kebijakan. Dalam hal ini, peran serta masyarakat hanyalah formalitas yang diberikan oleh penguasa.

Di sisi lain, ketika peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat diperlukan dalam perencanaan tata ruang sebuah proyek pembangunan, sikap masyarakat sangat menentukan terhadap keberlanjutan proyek tersebut. Dalam kasus alih fungsi lahan pertanian menjadi permukiman, ironisnya masyarakat justru mendukung proyek pembangunan tersebut sehingga peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat dalam menghambat alih fungsi lahan pertanian justru tidak ada. Dengan kata lain, masyarakatlah yang justru mendukung adanya alih fungsi lahan pertanian. Hal ini menjadi persoalan jika yang dialihfungsikan adalah lahan pertanian pangan berkelanjutan.

B. Peran serta masyarakat dalam Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam Masyarakat

Alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan pangan menuju kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya tergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur yang selama ini terjadi kurang diimbangi dengan upaya-upaya secara terpadu dalam pengembangan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Di samping itu alih fungsi lahan menyebabkan makin sempitnya luas garapan yang berdampak kepada tidak terpenuhinya skala ekonomi usaha tani, sehingga berakibat kepada *inefisiensi* dan pada akhirnya menurunnya kesejahteraan petani. Kecilnya luas garapan petani juga disebabkan oleh peningkatan jumlah rumah tangga petani yang tidak sebanding dengan luas lahan yang diusahakan. Akibatnya jumlah petani gurem dan buruh tani tanpa penguasaan/kepemilikan lahan

terus bertambah yang berakibat pada sulitnya upaya peningkatan kesejahteraan petani dan pengentasan kemiskinan di kawasan perdesaan. Oleh karena itu perencanaan alih fungsi lahan pertanian melalui usaha-usaha perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan dan kedaulatan pangan menuju kemandirian pangan sekaligus meningkatkan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.

Sebagai upaya dalam rangka perencanaan alih fungsi lahan pertanian pangan, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tersebut di atas, dengan jelas disebutkan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional. LP2B dapat berupa lahan beririgasi, lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak) dan/ atau lahan tidak beririgasi (lahan kering).

Adalah tugas pemerintah untuk menjamin kecukupan pemenuhan akan bahan pangan. Oleh karena itu, maka dalam perencanaan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan didasarkan pada:

- 1) pertumbuhan penduduk dan kebutuhan konsumsi pangan penduduk;
- 2) pertumbuhan produktivitas;
- 3) kebutuhan pangan nasional;
- 4) kebutuhan dan ketersediaan lahan pertanian pangan;
- 5) pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta
- 6) musyawarah petani.

Penyusunan perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan secara berjenjang, mulai dari tingkat nasional, tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 juga menyatakan bahwa jika dalam suatu hal, suatu daerah/ kawasan ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, maka pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap pelaksanaan konservasi tanah dan air yang meliputi:

- 1) perlindungan sumber daya lahan dan air;
- 2) pelestarian sumber daya lahan dan air;

- 3) pengelolaan kualitas lahan dan air serta
- 4) pengendalian terhadap pencemaran.

Hal-hal tersebut di atas dilakukan dalam rangka memberikan jaminan bahwa LP2B yang telah ditetapkan, tetap produktif dan mampu memberikan dukungan dalam proses produksi pangan dalam jangka panjang dan berkelanjutan (Parwata, 2016).

Amanat dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada intinya adalah jaminan ketersediaan kebutuhan pangan nasional melalui lahan pertanian pangan berkelanjutan, yang makna substansinya adalah pelestarian lahan pertanian pangan. Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa akar masalah yang sebenarnya adalah konflik antara pertanian dengan pembangunan. Di satu sisi kita perlu membangun, dan dengan membangun pada kenyataannya kita harus mengalihfungsikan lahan pertanian, sementara di sisi yang lain kita harus mempertahankan lahan pertanian tersebut. Ini berarti bahwa peran serta masyarakat dalam mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan belum sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini merupakan persoalan yang serius, dan memerlukan penanganan yang serius juga.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan jelas disebutkan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional. Hal ini memberikan kepastian bahwa LP2B tidak dapat dialihfungsikan dengan tujuan ketahanan dan kedaulatan pangan nasional.

Namun di dalam kenyataannya, alih fungsi lahan tetap saja terjadi, baik karena kepentingan industri, permukiman, maupun peruntukan yang lain. Dari contoh-contoh kasus yang dikemukakan pada BAB sebelumnya, di Pulau Jawa sering terjadi konflik antara penggunaan sawah untuk kegiatan industri, yang bukan tidak mungkin menggunakan LP2B. Sedangkan di luar Pulau Jawa seperti di Kalimantan, konflik sering terjadi antara peruntukan hutan yang diubah menjadi tambang batu bara. Di sinilah letak persoalan yang serius, dan tentu saja memerlukan penanganan yang serius.

Di satu sisi, regulasi sudah jelas mengatur dengan baik. Dengan UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, kemudian UU No.41 Tahun 2009 tentang LP2B dan didukung Perda RTRW masing-masing daerah, sudah jelas menunjukkan keseriusan pemerintah dalam hal ini. Jangan sampai alih fungsi LP2B terjadi tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Artinya, jika memang dibutuhkan untuk kepentingan umum atau sebab bencana yang merusak LP2B dan/atau sebab lain di luar kepentingan bisnis, maka LP2B bisa dialihfungsikan.

Pada dasarnya peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat sudah diatur dalam Undang-Undang. Namun, sebaik apa pun sebuah produk hukum termasuk peraturan perundang-undangan, tidak dapat dilaksanakan dengan baik tanpa peran serta masyarakat. Adapun ketentuan tentang peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat untuk mewujudkan LP2B diatur pada Pasal 67 ayat (1), (2), dan (3); Pasal 68, dan Pasal 69. Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pada Pasal 67 ayat (1) dijelaskan bahwa masyarakat berperan serta dalam perlindungan Kawasan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sedangkan dalam ayat (2) dijelaskan bahwa Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara perorangan dan/atau berkelompok.

Adapun Pasal 67 Ayat (3) Peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam tahapan perencanaan, pengembangan; penelitian, pengawasan, pemberdayaan petani; dan/ atau pembiayaan.

Pasal 68 menjelaskan bahwa Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (3) dilakukan melalui pengajuan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayahnya; dan pengajuan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam Pasal 69 dijelaskan bahwa dalam hal perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, masyarakat berhak mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayahnya; dan mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Melihat kembali substansi Pasal 67 ayat (3) yang menjelaskan bahwa peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam tahapan: a. perencanaan; b. pengembangan; c. penelitian; d. pengawasan; e. pemberdayaan petani; dan/ atau f. pembiayaan. Hal ini memberikan kepastian bahwa sebagaimana semangat pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, peran serta masyarakat mendapat posisi yang strategis. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang LP2B, peluang peran serta masyarakat lebih luas jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Peran serta masyarakat diatur lebih lanjut dalam Pasal 6 PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang menyebutkan bahwa bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa: a. masukan mengenai: 1. persiapan penyusunan rencana tata ruang; 2. penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan; 3. pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan; 4. perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau 5. penetapan rencana tata ruang. Selain huruf a tersebut di atas, di mana masyarakat berhak memberikan masukan tentang persiapan hingga penetapan rencana tata ruang, pada Pasal 6 huruf b. PP Nomor 68 Tahun 2010 dijelaskan bahwa masyarakat dapat melakukan kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

Definisi masyarakat ditegaskan pada Pasal 1 angka 14 Permen ATR Ka BPN No.1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan RTRW Provinsi, RTRR kabupaten dan Kota. Pada Pasal 1 angka 14 tersebut dijelaskan bahwa masyarakat adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Namun bahwa yang terjadi di dalam masyarakat adalah di luar konteks peraturan perundang-undangan tersebut. Maka pertanyaanpun akan banyak bermunculan. Apakah penegakan hukum belum berjalan semestinya? Apakah fasilitas penegakan hukum kurang memadai? Apakah tidak ada koordinasi antaraparat pusat dan daerah dalam rangka penegakan hukum? Atau apakah peran serta masyarakat sangat rendah sehingga justru alih fungsi LP2B terus terjadi? Ha-hal inilah yang perlu pengkajian lebih lanjut. Dan tentu saja

dengan harapan agar ke depan, LP2B tetap dapat dipertahankan sebagaimana mestinya.

Terkait alih fungsi lahan pertanian, peran serta masyarakat memang rendah. Artinya, masyarakat justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian oleh karena berbagai sebab. Di antara faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi nonpertanian khususnya permukiman atau kawasan industri yaitu:

1. Kebutuhan lahan yang bersifat nonpertanian yang tinggi dan harga lahan pertanian yang masih relatif murah. Dengan demikian maka alternatif pemenuhan lahan nonpertanian akan menggunakan lahan pertanian yang harganya relatif murah. Dan di sinilah terjadi alih fungsi lahan pertanian.
2. Lokasi lahan pertanian yang sudah terjepit antara lahan nonpertanian sehingga menyebabkan sarana dan prasarana yang tidak memadai. Alasan ini yang menyebabkan para pemilik lahan menjual milik mereka dengan kondisi yang sulit tersebut.
3. Jumlah penduduk semakin meningkat yang menyebabkan kebutuhan untuk mendirikan tempat tinggal juga meningkat. Alasan ini memang tak dapat disangkal karena manusia mutlak membutuhkan tempat tinggal. Untuk itu maka lahan pertanian pun dialihfungsikan menjadi permukiman.
4. Pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu wilayah yang menyebabkan akses ke daerah tersebut menjadi lebih mudah dan kondusif. Akibatnya investor dan masyarakat tertarik untuk menguasai tanah tersebut. Hal ini juga menjadi penyebab terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke nonpertanian. Dengan kata lain, karena adanya pembangunan perumahan, maka terjadilah pembangunan jalan dan fasilitas umum yang menjadikan lingkungan semakin indah. Hal ini yang menjadi salah satu motivasi terjadinya alih fungsi lahan pertanian.
5. Harga lahan yang semakin meningkat menyebabkan petani lain yang di sekitarnya juga tertarik untuk menjual lahannya. Pembeli terkadang bukan penduduk asli dari daerah tersebut sehingga akan lebih banyak ditemui lahan guntai. Kecenderungan untuk menjual tanah karena harganya naik adalah hal yang wajar. Beberapa orang berspekulasi dengan menjual tanah lalu mencari lokasi yang lebih murah. Sisa uang yang ada bisa digunakan untuk membuka usaha atau keperluan yang lain.

6. Generasi muda yang tidak tertarik untuk mengelola lahan pertanian meskipun orang tua mereka memiliki lahan pertanian (Ayu dan Heriawanto, 2018: 127). Hal inilah yang mendorong terjadinya urbanisasi ke kota besar yang dilakukan generasi muda. Karena kurangnya bekal pendidikan dan ketrampilan, mereka justru bekerja apa adanya. Pada intinya, mereka tidak mau bekerja sebagai petani di desa yang boleh jadi dianggap profesi yang kurang membanggakan.

Paparan di atas adalah berbagai alasan mengapa peran serta masyarakat rendah dalam hal alih fungsi lahan pertanian. Bukan karena faktor hukumnya sendiri atau fasilitas penegakan hukum yang kurang memadai, namun faktor masyarakatlah yang tidak berperan serta secara aktif untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian.

BAB XV

Pengaturan Peran Serta Masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang untuk Terwujudnya Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pasal 65 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan tentang peran serta masyarakat sebagai berikut:

- (1) Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (2) Peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain melalui:
 - a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang;
 - b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan
 - c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah. Bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang tersebut diatur dalam PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran

Masyarakat dalam Penataan Ruang. Pada Pasal 5 disebutkan bahwa peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap:

- a. perencanaan tata ruang;
- b. pemanfaatan ruang; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang.

Seperti disebutkan di atas, Pasal 65 Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menjelaskan tentang peran serta masyarakat. Pada ayat (1) dijelaskan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran masyarakat. Di sini jelas disebutkan bahwa masyarakat dilibatkan oleh pemerintah dalam penataan ruang. Dengan melibatkan masyarakat tersebut berarti peran serta masyarakat diakomodir dalam ayat ini.

Pada ayat (2) dijelaskan bahwa peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan, antara lain, melalui: a. partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang; b. partisipasi dalam pemanfaatan ruang; dan c. partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Pelibatan masyarakat atau peran serta masyarakat dalam ayat ini meliputi penyusunan rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Hal ini berarti bahwa masyarakat diberikan ruang yang strategis dalam penataan ruang. Pemerintah memberikan kesempatan bukan hanya dalam perencanaan tata ruang, namun dalam tahap pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang pun masyarakat dilibatkan.

Pada ayat (3) dijelaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah. Bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang tersebut diatur dalam PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Pada Pasal 5 disebutkan bahwa peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap: a. perencanaan tata ruang; b. pemanfaatan ruang; dan c. pengendalian pemanfaatan ruang. Substansi PP Nomor 68 tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang, sama dengan yang tertulis pada Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang pada

intinya memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berperan serta secara aktif dalam penataan ruang. Pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan PP Nomor 68 tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang, belum secara eksplisit mengatur tentang LP2B, karena Undang-Undang No.41 Tahun 2009 tentang LP2B baru terbit dua tahun kemudian. Namun secara substansial, segala jenis penataan ruang sudah diakomodir oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan PP Nomor 68 Tahun 2010. Karena pada prinsipnya, LP2B itu pun termasuk penataan ruang.

Secara konkret, ketentuan tentang peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat untuk mewujudkan LP2B diatur pada Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pada pasal ini dijelaskan bahwa masyarakat berperan serta dalam perlindungan Kawasan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sedangkan dalam ayat (2) dijelaskan bahwa Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara perorangan dan/atau berkelompok.

Lebih lanjut, Pasal 67 ayat (3) menjelaskan bahwa peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam tahapan: a. perencanaan; b. pengembangan; c. penelitian; d. pengawasan; e. pemberdayaan petani; dan/atau f. pembiayaan. Hal ini memberikan kepastian bahwa sebagaimana semangat pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, peran serta masyarakat mendapat posisi yang strategis. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang LP2B, peluang peran serta masyarakat lebih luas jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Secara lebih detail, peran serta masyarakat diatur dalam Pasal 6 PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang menyebutkan bahwa bentuk peran masyarakat dalam perencanaan tata ruang berupa: a. masukan mengenai: 1. persiapan penyusunan rencana tata ruang; 2. penentuan arah pengembangan wilayah atau kawasan; 3. pengidentifikasian potensi dan masalah pembangunan wilayah atau kawasan; 4. perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan/atau 5. penetapan rencana tata ruang. Selain huruf a tersebut di atas, di mana masyarakat berhak memberikan masukan tentang persiapan hingga penetapan rencana tata ruang, pada Pasal 6 huruf b. PP Nomor 68 Tahun 2010

dijelaskan bahwa masyarakat dapat melakukan kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

Definisi masyarakat ditegaskan pada Pasal 1 angka 14 Permen ATR/Ka BPN No. 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan RTRW Provinsi, RTRR kabupaten dan Kota. Pada Pasal 1 angka 14 tersebut dijelaskan bahwa masyarakat adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa pengaturan peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang sudah mengacu terwujudnya LP2B. Hal ini berarti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sudah mengakomodir peran serta masyarakat, yang meskipun tidak eksplisit namun tetap dapat dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang LP2B.

Selain ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, seperti telah disampaikan pada BAB sebelumnya, di bawah ini dipaparkan uraian berbagai teori dan pendapat para ahli tentang partisipasi. Teori dan pendapat ahli tersebut dimaksudkan sebagai pembanding antara peran serta masyarakat dalam bentuk regulasi dengan implementasinya di dalam masyarakat.

Sherry R. Arnstein berpendapat bahwa jenjang partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah terbagi dalam 8 tingkat partisipasi masyarakat dengan berdasarkan kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat. Adapun tingkat partisipasi tersebut adalah sebagai berikut (Wicaksono, 2013: 27-28):

- a. *Citizen control*, masyarakat dapat berpartisipasi di dalam dan mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan. Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya.
- b. *Delegated power*, pada tingkatan ini masyarakat diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan pada rencana tertentu. Untuk menyelesaikan permasalahan, pemerintah harus mengadakan negosiasi dengan masyarakat tidak dengan tekanan

dari atas, dimungkinkan masyarakat mempunyai tingkat kendali atas keputusan pemerintah.

- c. *Partnership*, masyarakat berhak berunding dengan pengambil keputusan atau pemerintah. Atas kesepakatan bersama, kekuasaan dibagi antara masyarakat dengan pemerintah. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi.
- d. *Placation*, pemegang kekuasaan (pemerintah) perlu menunjuk sejumlah orang dari bagian masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota suatu badan publik, di mana mereka mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan, karena kedudukan relatif rendah dan jumlahnya lebih sedikit dibandingkan anggota dari pemerintah maka tidak mampu mengambil keputusan.
- e. *Consultation*, masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah *survey* tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan *public hearing* atau dengar pendapat dengan masyarakat.
- f. *Informing*, pemegang kekuasaan hanya memberikan informasi kepada masyarakat terkait proposal kegiatan. Masyarakat tidak diberdayakan untuk memengaruhi hasil informasi yang dapat berupa hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat. Informasi diberikan pada tahapan akhir perencanaan dan masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk memengaruhi rencana yang telah disusun.
- g. *Therapy*, pemegang kekuasaan memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat. Meskipun terlibat dalam kegiatan, tujuannya lebih pada mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan dari masyarakat itu sendiri.
- h. *Manipulation*, merupakan tingkatan partisipasi yang paling rendah, di mana masyarakat hanya dipakai namanya saja. Kegiatan untuk melakukan manipulasi informasi untuk memperoleh dukungan

publik dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak akan pernah terjadi.

Suryono berpendapat bahwa partisipasi merupakan ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan pembangunan dan ikut memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan. Untuk mewujudkan keberhasilan pembangunan, inisiatif dan kreativitas dari anggota masyarakat yang lahir dari kesadaran dan tanggung jawab sebagai manusia yang hidup bermasyarakat dan diharapkan tumbuh berkembang sebagai suatu partisipasi, sehubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan (Slamet, 2003: 124).

Sedangkan menurut Histiraludin, partisipasi lebih pada alat sehingga dimaknai partisipasi sebagai keterlibatan masyarakat secara aktif dalam keseluruhan proses kegiatan, sebagai media penumbuhan kohesivitas antarmasyarakat, masyarakat dengan pemerintah juga menggalang tumbuhnya rasa memiliki dan tanggung jawab pada program yang dilakukan. Istilah partisipasi sekarang ini menjadi kata kunci dalam setiap program pengembangan masyarakat, seolah-olah menjadi “model baru” yang harus melekat pada setiap rumusan kebijakan dan proposal proyek. Dalam pengembangannya seringkali diucapkan dan ditulis berulang-ulang tetapi kurang dipraktikkan, sehingga cenderung kehilangan makna. Partisipasi sepadan dengan arti peran serta, ikut serta, keterlibatan atau proses bersama saling memahami, merencanakan, menganalisis, dan melakukan tindakan oleh sejumlah anggota masyarakat (Handayani, 2006: 39).

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan menurut Supriady diartikan sebagai ikut serta masyarakat yang efektif membutuhkan kesetiaan dari partisipasi masyarakat. Dengan demikian dapat diketahui bahwa masyarakat merupakan unsur yang penting dalam pembangunan mengingat kesetiaannya dalam berpartisipasi sangat diperlukan (Supriady dan Riyadi, 2005: 16)

Hetifah berpendapat bahwa partisipasi sebagai keterlibatan orang secara sukarela tanpa tekanan dan jauh dari perintah kepentingan eksternal. Hal ini berarti bahwa tekanan maupun perintah tidak terjadi pada partisipasi. Hal itu muncul dari masyarakat secara sukarela, atau dengan kata lain tanpa tekanan maupun paksaan (Handayani, 2006: 40).

Sementara itu, pengertian partisipasi masyarakat menurut Isbandi adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di dalam masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan ketertiban masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Usaha pemberdayaan masyarakat, dalam arti pengelolaan pembangunan desa harus dibangun dengan berorientasi pada potensi fiskal, pelibatan masyarakat serta adanya usaha yang mengarah pada kemandirian masyarakat desa. Keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan secara aktif baik pada pembuatan rencana pelaksanaan maupun penilaian pembangunan menjadi demikian penting sebagai tolok ukur kemampuan masyarakat untuk berinisiatif dan menikmati hasil pembangunan yang telah dilakukan. Dalam meningkatkan dan mendorong muncul-nya sikap partisipasi, maka yang perlu dipahami oleh masyarakat adalah kebutuhan-kebutuhan nyata yang dirasakan oleh individu maupun masyarakat (Isbandi, 2007: 27).

Menurut Paige, yang menentukan tinggi rendahnya partisipasi politik seseorang adalah kesadaran politik serta kepercayaan terhadap pemerintah atau sistem politik. Kepercayaan politik adalah suatu orientasi evaluatif masyarakat terhadap sistem politik atau bagian dari sistem politik atau bagian dari sistem tersebut yang berdasarkan pada harapan normatif (Akhrani, 2018: 2).

Surbakti membedakan tipe partisipasi masyarakat ke dalam empat macam, yaitu:

a. Partisipasi Aktif

Kegiatan warga negara yang senantiasa menampilkan perilaku tanggap (responsif) terhadap berbagai tahapan kebijakan pemerintah atau dengan kata lain apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi, maka partisipasi politik cenderung aktif.

b. Partisipasi Militan-Radikal

Kegiatan warga negara yang senantiasa menampilkan perilaku tanggap (responsif) terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Namun berbeda dari partisipasi aktif, yang cenderung mengutamakan cara-cara konvensional, partisipasi ini cenderung mengutamakan cara-cara nonkonvensional, termasuk di dalamnya cara-cara kekerasan atau dengan kata lain apabila kesadaran

politik tinggi tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah, maka akan melahirkan militan radikal.

c. Partisipasi Pasif

Kegiatan warga negara yang menerima/ menaati begitu saja segala kebijakan pemerintah. Jadi, partisipasi pasif cenderung tidak mempersoalkan apapun kebijakan politik yang dibuat pemerintah atau dengan kata lain apabila kesadaran politik sangat rendah tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi, maka akan melahirkan partisipasi yang tidak aktif (pasif).

d. Partisipasi Apatis

Kegiatan warga negara yang tidak mau tahu dengan apapun kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Umumnya, warga masyarakat bertindak demikian karena merasa kecewa dengan pemerintah dan sistem politik yang ada atau dengan kata lain apabila seseorang tingkat kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah, maka partisipasi politik cenderung pasif-tertekan (apatitis) (Surbakti, 2007: 144).

Berbagai teori tentang peran serta masyarakat yang telah dikemukakan di atas, pada prinsipnya menjelaskan bahwa dalam proses perencanaan hingga pelaksanaan suatu proyek pembangunan yang diprakarsai oleh pemerintah, maka seharusnya masyarakat dilibatkan secara aktif. Menarik apa yang disampaikan oleh Sigit Wijaksono (2013) mengutip pendapat Sherry R Arnstein yang mengatakan bahwa jenjang partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah terbagi dalam 8 tingkat partisipasi masyarakat dengan berdasarkan kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat. Tingkat partisipasi tersebut adalah sebagai berikut:

- a) *Citizen control*, masyarakat dapat berpartisipasi di dalam dan mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan. Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya. Di sini nampak dominasi peran serta masyarakat. Dikatakan bahwa masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingan mereka. Di Indonesia, pada tataran implementasi porsi ini dilaksanakan oleh badan legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Baik di tingkat pusat maupun daerah, peranan DPR memang cukup dominan. Hal

ini terbukti dari proses pembuatan UU di tingkat pusat yang melibatkan DPR Pusat dan Presiden sebagai manifestasi pemerintah pusat. Di Daerah tingkat I (Provinsi) DPRD Tingkat I dan Gubernur yang membuat Peraturan Daerah (Perda) Tingkat I, sedangkan di Tingkat II (Kabupaten/Kota) maka DPRD II bersama Bupati/Walikota yang bekerja membuat Perda Tingkat II. Pada jenis partisipasi ini, masyarakat mendapatkan tempat yang sangat strategis karena peranan masyarakat dapat mengendalikan suatu keputusan. Lembaga legislatif yaitu DPR dan DPRD memang merupakan wakil rakyat yang dapat secara aktif berperan serta dalam mengendalikan suatu keputusan. Contoh lain juga bisa diperankan oleh lembaga Pers yang dapat berperan serta secara aktif memantau dan mengkritisi kegiatan pemerintahan. Meskipun tidak sekuat posisi lembaga legislatif, namun peranan Pers juga cukup signifikan sebagai wujud peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat. Berada di bawah level Pers adalah berbagai elemen masyarakat seperti LSM, dan para pemuka masyarakat yang paling tidak bisa menjadi pemantau dan penilai, termasuk memberikan masukan yang berguna bagi penyelenggara pemerintahan.

- b) *Delegated power*, pada tingkatan ini masyarakat diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan pada rencana tertentu. Untuk menyelesaikan permasalahan, pemerintah harus mengadakan negosiasi dengan masyarakat tidak dengan tekanan dari atas, dimungkinkan masyarakat mempunyai tingkat kendali atas keputusan pemerintah. Hal ini berarti bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengadakan negoisasi dalam menyelesaikan suatu masalah tanpa mendapatkan tekanan dari pemerintah. Sebagai contoh, jika pemerintah mempunyai suatu rencana pembangunan dan melibatkan masyarakat yang terkena dampak pembangunan tersebut, maka pemerintah mengadakan negosiasi. Apakah masyarakat pada akhirnya mengajukan syarat untuk melaksanakan rencana pembangunan tersebut atau justru menolak, pemerintah tidak melakukan pemaksaan dan/atau penekanan. Dan ini berarti bahwa pemerintah mendudukkan masyarakat pada tingkat yang terhormat, di mana perlakuan kepada masyarakat benar-benar mencerminkan penghargaan terhadap hak masyarakat. Selain itu, dapat dicontohkan juga ketika pemerintah memberikan izin untuk kegiatan pertambangan bahan galian atau

mineral kepada masyarakat. Atas terbitnya izin usaha pertambangan tersebut, maka masyarakat mendapatkan kewenangan untuk mengelola kegiatan pertambangan yang seharusnya menjadi kewenangan pemerintah. Hal itu dapat dirujuk pada muatan Pasal 33 UUD 1945, di mana hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai negara. Dengan pelimpahan kewenangan tersebut, masyarakat dapat dikatakan melaksanakan kewenangan pemerintah sebagai penyelenggara negara. Dan hal ini membuktikan kedudukan masyarakat yang strategis, karena bertindak tidak dengan otorisasi pemerintah, tetapi melaksanakan kegiatan atas nama kepentingan masyarakat.

- c) *Partnership*, masyarakat berhak berunding dengan pengambil keputusan atau pemerintah, atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara masyarakat dengan pemerintah. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi. Hampir sama dengan *delegated power*, hanya saja kesetaraan nampak lebih nyata dalam jenis partisipasi ini. Pada posisi ini, Nampak semacam kesetaraan antara masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari peranan pemerintah yang lebih demokratis, negosiatif, dan lebih kompromis. Tidak ada tekanan kepada masyarakat tentang suatu hal, namun kesepakatan yang dipilih sebagai solusi. Sebagai contoh, ketika pemerintah menawarkan program kerja sama berupa penggarapan lahan telantar untuk kegiatan pertanian atau perkebunan inti rakyat. Bahwa kemudian yang terjadi adalah kerja sama bagi hasil, maka ini membuktikan kedudukan masyarakat yang setara dengan pemerintah. Peran serta masyarakat nyata adanya, karena kesepakatan menjadi dasar kerja sama, bukan tekanan atau paksaan sebagai manifestasi kekuasaan pemerintah. Dapat dikatakan bahwa partisipasi model ini lebih menekankan pembagian peran antara pemerintah dengan masyarakat. Baik dari perencanaan hingga proses pelaksanaan dan pengawasan pembangunan, pemerintah dan masyarakat berbagi tugas dan tanggung jawab. Hal ini tentu dapat dimengerti karena jumlah aparat pemerintah yang relatif sangat terbatas, berbanding terbalik dengan jumlah masyarakat yang sangat banyak. Jika hanya pemerintah yang bertanggung jawab terhadap seluruh proses, maka kecil kemungkinan pembangunan dapat berjalan sesuai

rencana. Dengan membagi tugas dan tanggung jawab antara pemerintah dan masyarakat, maka memungkinkan pembangunan dapat berjalan lancar.

- d) *Placation*, pemegang kekuasaan (pemerintah) perlu menunjuk sejumlah orang dari bagian masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota suatu badan publik, di mana mereka mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan, karena kedudukan relatif rendah dan jumlahnya lebih sedikit dibandingkan anggota dari pemerintah maka tidak mampu mengambil keputusan. Hal ini nampak dalam kehidupan bermasyarakat, misalnya dengan terbentuknya berbagai kelompok profesi atau organisasi massa. Pemerintah melalui kelompok profesi atau organisasi masyarakat ini dapat mengendalikan masyarakat luas. Bahwa jika pada akhirnya masyarakat mendukung suatu program dari pemerintah, maka pada dasarnya karena terpengaruh oleh sikap kelompok profesi atau organisasi masyarakat tersebut.
- e) *Consultation*, masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah *survey* tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan *public hearing* atau dengar pendapat dengan masyarakat. Pada model ini, meskipun arogansi pemerintah sudah mulai muncul, namun masyarakat masih diberi ruang untuk menyampaikan pendapat terhadap suatu rencana yang digagas pemerintah. Dan meskipun pendapat tersebut belum tentu dilaksanakan, namun setidaknya masyarakat diperlakukan dengan baik, yaitu didengar pendapatnya oleh pemerintah.
- f) *Informing*, pemegang kekuasaan hanya memberikan informasi kepada masyarakat terkait proposal kegiatan. Masyarakat tidak diberdayakan untuk memengaruhi hasil. Informasi dapat berupa hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat. Informasi diberikan pada tahapan akhir perencanaan dan masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk memengaruhi rencana yang telah disusun. Di sini arogansi pemerintah semakin menguat, dan sebaliknya partisipasi masyarakat semakin melemah. Model pemerintah yang otoriter akan menggunakan cara ini. Meskipun

pemerintah memiliki power untuk memaksakan kehendak, namun sesungguhnya model ini dapat memicu terjadinya kerawanan sosial.

- g) *Therapy*, pemegang kekuasaan memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat. Meskipun terlibat dalam kegiatan, tujuannya lebih pada mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan dari masyarakat itu sendiri. Senada dengan model *informing*, kedudukan pemerintah nampak sangat dominan. Masyarakat hanya bertindak melaksanakan rencana pemerintah, tanpa bisa memberikan saran atau masukan. Model ini juga memiliki kerawanan yang tinggi karena masyarakat berada pada posisi tertekan.
- h) *Manipulation*, merupakan tingkatan partisipasi yang paling rendah, di mana masyarakat hanya dipakai namanya saja. Kegiatan dilakukan dengan melakukan manipulasi informasi untuk memperoleh dukungan publik dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak akan pernah terjadi. Model ini adalah model yang paling buruk jika dibandingkan dengan model-model sebelumnya. Arogansi pemerintah benar-benar terlihat. Pemerintahan dengan gaya diktator memilih model ini. Dan tentu saja model ini memiliki kerawanan yang paling tinggi. Jika tekanan terhadap masyarakat terlalu kuat, maka dimungkinkan terjadinya demonstrasi, perlawanan dan bahkan pemberontakan.

Untuk melihat apakah peran serta masyarakat dalam implementasinya sudah sesuai dengan rumusan perundang-undangan, maka di bawah ini akan dilihat Perda RTRW di Kabupaten Banyumas, Klaten dan Sleman. Dua kabupaten di Jawa Tengah dan satu kabupaten di DIY tersebut merupakan daerah penghasil beras sebagai salah satu bahan pangan pokok, dan diharapkan dapat mewakili kabupaten lain di Indonesia.

A. Pengaturan Peran serta masyarakat dalam Perda RTRW Kabupaten Banyumas, Kabupaten Klaten, dan Kabupaten Sleman

Penulis mengadakan identifikasi dan klarifikasi fakta hukum dengan Kepala BAPPEDALITBANG Kabupaten Banyumas, dalam rangka memperoleh data tentang Perda RTRW yang mengatur

Penataan Ruang di Kabupaten Banyumas. Dalam hal ini khususnya yang terkait dengan peran serta masyarakat dalam alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan. Alasan pemilihan studi kasus alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan adalah karena alih fungsi lahan pertanian merupakan kegiatan yang dimulai dengan perencanaan tata ruang. Jika kemudian dilaksanakan menjadi sebuah proyek pembangunan, tentu akan berpengaruh terhadap terwujudnya LP2B.

Dari pertanyaan yang dilontarkan yaitu bagaimana prosedur yang harus ditempuh bagi pemohon yang berniat untuk mengajukan alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan, Purwadi menjelaskan bahwa pengembang sebagai pemohon harus mengajukan pertimbangan teknis (*advice planning*) kepada Pemerintah Kabupaten Banyumas untuk mendapatkan rekomendasi kesesuaian tata ruang. Apabila lokasi yang dimohon usaha telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), maka proses perizinan dapat dilanjutkan. Sebaliknya, jika lokasi yang dimaksud bukan diperuntukkan bagi permukiman maka izin tidak akan diberikan. Apalagi jika lahan yang diajukan termasuk daerah lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Purwadi menambahkan bahwa selain wilayah lahan pertanian pangan berkelanjutan, maka ada wilayah yang juga dilarang dialihfungsikan menjadi perumahan, misalnya wilayah-wilayah yang termasuk dalam kawasan lindung. Dalam kawasan lindung tersebut menurutnya, maka alih fungsi lahan menjadi perumahan atau fungsi yang lain pun dilarang.

Menurut penilaian BAPPEDALITBANG Kabupaten Banyumas, selama ini belum ada pengembang yang melanggar ketentuan tersebut di atas. Untuk para pengembang perumahan di Kabupaten Banyumas, setelah berlakunya Perda No. 10 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Banyumas Tahun 2011-2031 tidak ada yang melanggar peraturan tersebut. Artinya, menurut Purwadi, tidak ada pelanggaran yang dilakukan oleh pengembang di Kabupaten Banyumas. Konkretnya, tidak ada permukiman yang dibangun di atas lahan pertanian pangan berkelanjutan atau daerah yang termasuk kawasan lindung.

Peraturan perundang-undangan tentang alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Banyumas masih mengacu pada Pergub Jateng No. 47 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis, Persyaratan, dan Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi

Jawa Tengah. Adapun pasal-pasal khusus yang ada pada Pergub Jateng No. 47 Tahun 2013 yang mengatur alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah sebagai berikut:

Pasal 11 ayat (1) Pergub Jateng No. 47 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis, Persyaratan, dan Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah menjelaskan bahwa lahan yang sudah ditetapkan berdasarkan kriteria dan persyaratan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Sedangkan pada ayat (2) dijelaskan bahwa 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.

Dalam Pasal 12 ayat (1) dijelaskan bahwa alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf a diselenggarakan sesuai dengan:

- a. Rencana Tata Ruang Wilayah;
- b. Rencana Pembangunan Daerah;
- c. Rencana Strategis; dan
- d. Rencana kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah yang memerlukan tanah.

Pasal 12 ayat (2) menjelaskan bahwa Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Pasal 13 menjelaskan bahwa alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang disebabkan oleh bencana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b, Pemerintah Daerah dan Pemerintah Kabupaten/ Kota berkewajiban melakukan:

- a. pembebasan kepemilikan hak atas tanah; dan
- b. penyediaan lahan pengganti lahan pertanian berkelanjutan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 14 ayat (1) menjelaskan bahwa pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 diusulkan oleh pihak yang mengalihfungsikan kepada Bupati/Walikota terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam 1 (satu) Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 14 ayat (2) dijelaskan bahwa pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diusulkan oleh pihak yang mengalihfungsikan kepada Gubernur terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan lintas Kabupaten/ Kota disertai rekomendasi dari Bupati/ Walikota. Sedangkan pada ayat (3) Usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan setelah mendapat persetujuan dari Menteri.

Pasal 15 ayat (1) menjelaskan bahwa Gubernur atau Bupati/Walikota dalam memberikan persetujuan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dibantu oleh tim verifikasi. Adapun dalam ayat (2) dijelaskan bahwa tim verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Tim Verifikasi Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Pasal 14 ayat (3) menjelaskan bahwa tim verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk oleh:

- a. Gubernur untuk Tim Verifikasi Provinsi; dan
- b. Bupati/Walikota untuk Tim Verifikasi Kabupaten/Kota.

Sedangkan pada Pasal 14 ayat (4) dijelaskan bahwa keanggotaan Tim Verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit terdiri dari:

- a. SKPD yang tugas dan fungsinya di bidang pertanian;
- b. SKPD yang tugas dan fungsinya di bidang perencanaan pembangunan daerah;
- c. SKPD yang tugas dan fungsinya di bidang pembangunan infrastruktur;
- d. SKPD yang tugas dan fungsinya di bidang tata ruang;
- e. SKPD yang tugas dan fungsinya di bidang ketahanan pangan; dan
- f. instansi yang tugas dan fungsinya di bidang pertanian.

Lebih lanjut Purwadi menjelaskan bahwa selain Pergub Jateng No. 47 Tahun 2013 tersebut, maka dasar hukum yang digunakan dalam alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Banyumas adalah Perda Kabupaten Banyumas No. 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banyumas Tahun

2011-2031. Ketentuan khusus yang mengatur alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Banyumas masih belum ada. Dan jika terjadi pengajuan alih fungsi lahan pertanian sedangkan ketentuan khusus yang mengatur hal tersebut belum ada, maka dasar hukum yang menjadi payung adalah Perda Kabupaten Banyumas Nomor 10 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Banyumas Tahun 2011-2031 tersebut.

Dalam proses perizinan alih fungsi lahan pertanian, menurut Purwadi, yang pertama menjadi pertimbangan adalah Perda Kabupaten Banyumas Nomor 10 Tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Banyumas Tahun 2011-2031. Apabila lahan yang dimohon untuk dialihfungsikan tidak sesuai dengan RTRW maka proses perizinan alih fungsi lahan tidak dapat dilanjutkan.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa mekanisme pembuatan Perda melibatkan Bupati dan DPRD. Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana peran serta aktif dari masyarakat dalam pembuatan sebuah Perda. Dalam hal ini adalah Perda No. 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banyumas. Menurut Purwadi, untuk melibatkan peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat, dilaksanakan publikasi melalui media komunikasi kepada masyarakat, misalnya pemasangan baliho terkait perencanaan pola ruang di ruang publik yang strategis, agar masyarakat mengetahuinya dan dapat memberikan saran masukan secara tertulis maupun lisan kepada instansi yang membidangi. Hal ini berarti bahwa masyarakat secara langsung mengetahui rencana pembangunan suatu wilayah. Jika lokasi tempat dimaksud memang termasuk lokasi yang dilarang dialihfungsikan, maka masyarakat dapat mengajukan keberatan.

Lebih lanjut Purwadi menjelaskan bahwa dalam proses pembahasan Perda RTRW, diwajibkan diadakan konsultasi publik minimal sebanyak 2 (dua) kali. Dalam konsultasi publik tersebut diundang perwakilan dari pemerintah daerah, akademisi, lembaga penelitian, dunia usaha, LSM, dan komunitas yang terkait dengan penataan ruang. Pada forum konsultasi publik tersebut seluruh peserta yang hadir mewakili berbagai unsur masyarakat, diwajibkan mengisi atau menyampaikan saran masukan bagi penyempurnaan penyusunan Perda RTRW.

Menjawab pertanyaan bagaimana cara mengatasi benturan antara kepentingan pembangunan dengan pelestarian lahan pertanian pangan berkelanjutan, Purwadi menjelaskan bahwa kepentingan pembangunan harus memperhatikan lahan pertanian, terutama lahan pertanian produktif dan memiliki jaringan irigasi teknis maupun setengah teknis. Apabila dalam perencanaan tata ruang telah masuk dalam lahan pertanian pangan, maka pembangunan yang berbasis nonpertanian harus mencari lokasi lain, kecuali untuk pembangunan jaringan prasarana dan proyek strategis nasional. Prinsip-prinsip tersebut yang menjadi pedoman dalam rencana pengembangan pembangunan. Selain itu harus dilakukan kajian yang mendalam terkait potensi kehilangan sumber pangan dan nilai tambah yang akan didapat, apabila terdapat potensi sawah yang akan dialihfungsikan menjadi lahan terbangun.

Menurut Purwadi, pada Pasal 71 Perda Kabupaten Banyumas No. 10 Tahun 2011 tentang rencana pola ruang kawasan peruntukan pertanian diwujudkan dengan indikasi program meliputi:

- a. Studi penetapan sawah pertanian pangan berkelanjutan;
- b. Pemeliharaan saluran irigasi pada kawasan pertanian lahan basah;
- c. Perluasan areal tanam dan pengolahan lahan dengan menggunakan teknologi yang sesuai;
- d. Peningkatan produktivitas pertanian dan perbaikan nilai tukar petani;
- e. Mencegah konversi lahan pertanian lahan basah untuk penggunaan di luar pertanian;
- f. Penambahan sarana dan prasarana pendukung serta pengolahan hasil pertanian;
- g. Peningkatan mutu intensifikasi-perbaikan varietas dan diversifikasi;
- h. Pengembangan teknologi dan informasi pertanian;
- i. Peningkatan mutu produksi dan perbaikan pemasaran.

Hingga saat ini, menurut Purwadi, seluruh indikasi program telah dilaksanakan baik melalui kegiatan rutin tahunan pada Organisasi Perangkat Daerah (OPD) teknis yang menangani pertanian maupun OPD lainnya yang masih bersinggungan dengan indikasi program tersebut di atas. Menjawab pertanyaan tentang kendala dalam pelaksanaan Pasal 71 Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 10 Tahun 2011 mengenai rencana pola ruang kawasan

peruntukan pertanian, Purwadi menyatakan bahwa kendala yang dihadapi dalam mewujudkan indikasi program pada sektor pertanian antara lain adalah:

1. Kemampuan anggaran Pemerintah Kabupaten Banyumas yang terbatas
2. Terdapat beberapa regulasi yang mengalami tumpang tindih antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah terkait pelestarian lahan pertanian dengan sektor lainnya.

Terkait masalah peran serta masyarakat dalam penyusunan Perda RTRW Banyumas No. 10 Tahun 2011, menurut Rina Masturo, S.Pd (Sekwan Kabupaten Banyumas) bahwa pada saat perumusan substansi muatan Perda dimaksud, memang dilakukan dengan cara mengundang berbagai elemen masyarakat, termasuk LSM dan lain-lain. Namun tidak ada catatan yang dapat ditunjukkan selain daftar hadir peserta. Baik *hard file* maupun *soft file*, tidak ada bukti tentang usulan-usulan yang dapat dijadikan masukan bagi penyusunan Perda dimaksud.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa peran serta masyarakat pada penyusunan Perda RTRW Banyumas No.10 Tahun 2011 adalah jenis konsultasi (*Consultation*), di mana masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah survei tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan *public hearing* atau dengar pendapat dengan masyarakat. Namun pada prinsipnya, peran serta masyarakat di sini lebih bersifat formalitas, bukan peran serta masyarakat yang sebenarnya.

Sementara itu, menurut keterangan Kepala BAPPEDA Klaten, Sunarno, Kabupaten Klaten sudah menetapkan Perda Kabupaten Klaten No.11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2011-2031. Menurutnya, Perda tersebut sudah dilaksanakan dengan baik, termasuk pengaturan peran serta masyarakat. Hal itu berarti, terkait alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan, tidak ada warga masyarakat maupun pengembang yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Perda No 11 tahun 2011 tersebut.

Mengenai prosedur pengajuan alih fungsi lahan pertanian, Sunarno menerangkan bahwa sebagaimana lazimnya pengajuan izin, maka pemohon harus melengkapi syarat-syaratnya. Bagi para pengembang yang bermaksud mengalihfungsikan lahan pertanian, maka syaratnya adalah bahwa daerah dimaksud bukan termasuk lahan pertanian pangan berkelanjutan. Sekalipun sertipikat tanda bukti kepemilikan tanah sudah ada, namun jika tidak memenuhi persyaratan, maka permohonan tidak dapat dikabulkan.

Mengenai kepatuhan masyarakat di Kabupaten Klaten, Sunarno menjelaskan bahwa sebelum ada Perda No 11 Tahun 2011 memang ada beberapa bangunan yang tidak memiliki IMB, dan hingga sekarang tidak diterbitkan. Ia menandakan, jika sampai batas waktu yang ditentukan si pemilik tidak merobohkan bangunan tersebut, maka pihak Pemda yang akan merobohkannya. Hal itu dilakukan pihak Pemda mengingat lokasi bangunan tersebut berada di daerah lahan pertanian pangan berkelanjutan, yaitu di atas sebidang sawah dengan irigasi setengah teknis. Sunarno menegaskan, pihaknya tidak segan-segan untuk menertibkan bangunan liar yang tidak memiliki IMB. Bila memungkinkan sesuai RTRW, maka pihaknya akan memerintahkan kepada si pemilik untuk melengkapi permohonan IMB. Namun jika menyalahi ketentuan RTRW Kabupaten Klaten, maka pihak Pemda akan memerintahkan untuk merobohkan bangunan tersebut. Jika pemilik bangunan itu mengabaikan, maka Pemda Klaten sendiri yang akan merobohkannya.

Menjawab pertanyaan apakah dalam penyusunan Perda Kabupaten Klaten No.11 Tahun 2011 tersebut melibatkan masyarakat sebagai partisipan aktif, Sunarno menjelaskan bahwa Pemda dan masyarakat bertemumelalui FGD (*Forum Group Discussion*). Dalam forum tersebut Pemda melakukan diskusi dengan mengundang pemerintah desa, LSM, instansi vertikal, perguruan tinggi, pemuka agama, dan tokoh-tokoh masyarakat yang lain. Dan dalam forum tersebut, menurut Sunarno, dibuka kesempatan secara luas bagi para peserta FGD untuk memberikan masukan dalam rangka penyusunan Perda Kabupaten Klaten No.11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2011-2031. Dengan FGD tersebut diharapkan diperoleh masukan yang berguna bagi penyusunan Perda dimaksud, dan pada akhirnya muatan-muatan hasil diskusi yang dilaksanakan akan menjadi dasar bagi penyusunan Perda tersebut. Seperti halnya di Kabupaten Banyumas, data tentang

masukannya tersebut berada di Sekwan, dan bukan domain BAPPEDA. Pada intinya, tidak diperoleh catatan khusus dari masyarakat peserta FGD yang secara langsung menjadi acuan dalam penyusunan Perda RTRW Kabupaten Klaten.

Sunarno menjelaskan, jika ada permohonan alih fungsi lahan pertanian, untuk fungsi apakah yang lebih diprioritaskan, ia mengatakan bahwa semua permohonan alih fungsi lahan pertanian, sepanjang sesuai dengan rencana tata ruangnya maka dapat disetujui permohonan izin pemanfaatan ruang, yang sekaligus juga menyebabkan alih fungsi lahan pertanian. Namun sebaliknya, jika tidak sesuai dengan RTRW maka permohonan tersebut tidak dapat dikabulkan.

Ketika ditanya apakah ada pertimbangan-pertimbangan khusus mengenai alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Klaten, Sunarno menjawab bahwa jika ada permohonan alih fungsi lahan di atas tanah pertanian yang termasuk lahan pertanian pangan berkelanjutan atau Kawasan lindung, maka akan dilakukan diskusi dengan pihak Dinas terkait, para akademisi, dan tokoh masyarakat termasuk LSM. Namun perlu dicatat, permohonan tersebut terutama diprioritaskan bagi kepentingan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Jika digunakan untuk kepentingan bisnis, maka Pemda Klaten tidak akan mengabulkannya.

Pemda Klaten telah melakukan pengawasan dalam pelaksanaan Perda Kabupaten Klaten No.11 Tahun 2011 dengan Langkah-langkah sebagai berikut:

1. Pengecekan apakah perizinan pemanfaatan ruang sudah sesuai dengan rencana tata ruang yang telah disusun.
2. Penyuluhan/ sosialisasi rencana tata ruang melalui:
 - a. Pemasangan papan informasi, misalnya: kawasan pertanian, kawasan permukiman, dan lain-lain.
 - b. Pemasangan papan Informasi Kawasan Pertanian
 - c. Pemberian sanksi administratif terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang melalui beberapa tahap, dimulai dengan diterbitkannya surat peringatan

Menjawab pertanyaan apakah ada solusi jika lahan pertanian di Kabupaten Klaten dialihfungsikan, terkait dengan berkurangnya hasil pertanian dalam mewujudkan lahan pertanian pangan berkelanjutan, Sunarno menjawab bahwa berdasarkan rencana tata ruang yang ada dan kondisi lahan pertanian di Kabupaten Klaten, hingga saat ini untuk

kawasan inti dan cadangan masih dapat dipertahankan. Hal ini berarti bahwa secara umum, memang di Kabupaten Klaten telah terjadi alih fungsi lahan pertanian di beberapa tempat, namun jumlahnya tidak signifikan. Hal itu cukup beralasan mengingat kawasan inti dan Kawasan cadangan penghasil beras di Kabupaten Klaten masih dapat dipertahankan.

Seperti halnya di Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Klaten yang termasuk wilayah Provinsi Jawa Tengah, Penulis mengadakan identifikasi dan klarifikasi fakta hukum dengan Kepala BAPPEDA Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Kepala BAPPEDA Sleman, Kunto Riyadi menjelaskan bahwa sejak ditetapkan Perda Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031 sudah dilaksanakan dengan baik.

Ketika ditanya tentang kendala yang dihadapi oleh Pemda Sleman terkait pelaksanaan Perda Sleman No 12 Tahun 2012 tersebut ia mengatakan bahwa dalam Rencana Tata Ruang yang disusun masih terdapat data yang tidak valid, misalnya:

1. Suatu area sudah menjadi daerah permukiman sejak lama (sebelum menjadi Perda), namun dalam rencana yang dibuat ditetapkan menjadi fungsi pertanian. Hal ini dimungkinkan karena tidak ada informasi yang valid yang dijadikan data bagi Pemda Sleman. Jika ada data yang valid, tentu tidak akan terjadi hal yang demikian.
2. Parit atau saluran irigasi yang ukurannya kecil, tetapi dalam laporan didata sebagai sungai, sehingga memengaruhi sempadan atau tepi sungai yang menurut ketentuan RTRW merupakan daerah yang tidak boleh dibangun. Hal itu memang merupakan sebuah kesalahan. Dan menurut Kunto, setelah terbitnya Perda RTRW Kabupaten Sleman, kejadian seperti itu tidak akan terulang lagi.

Menjawab pertanyaan apakah dalam penyusunan Perda Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tersebut melibatkan masyarakat sebagai bentuk peran serta masyarakat, Kunto mengatakan bahwa partisipasi aktif masyarakat diwujudkan melalui FGD (*Forum Group Discussion*) dengan mengundang pemerintah desa, LSM, instansi vertikal, perguruan tinggi, dan tokoh masyarakat. Namun mengenai catatan masukan dari tokoh masyarakat yang

menjadi masukan bagi penyusunan Perda, Kunto mengarahkan kepada Sekwan yang mendokumentasikannya. Sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Klaten, catatan tentang masukan dari tokoh masyarakat peserta FGD di Kabupaten Sleman pun tidak dapat ditunjukkan.

Jika ada prioritas bagi pemohon untuk mengajukan alih fungsi lahan pertanian, Kunto mengatakan bahwa sepanjang sesuai dengan rencana tata ruangnya maka dapat disetujui permohonan izin pemanfaatan ruang, juga yang menyebabkan alih fungsi lahan pertanian. Khusus alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan, lahan pertanian yang mengalami alih fungsi menjadi perumahan sejak tahun 2012 hingga 2019 terhitung sudah seluas 50.98 ha. Ketika ditanya apakah ada pertimbangan-pertimbangan khusus mengenai alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman, Kunto menjawab bahwa ada dan akan dilakukan diskusi, terutama jika digunakan untuk kepentingan fasilitas umum dan fasilitas sosial.

Berdasarkan Pasal 4 Perda Sleman Nomor 12 Tahun 2012 huruf a. yaitu: mengendalikan alih fungsi lahan pertanian, langkah konkret yang diambil oleh Pemda Sleman adalah sebagai berikut:

1. Pemberian izin pemanfaatan ruang harus sesuai dengan rencana tata ruang.
2. Penyuluhan atau sosialisasi rencana tata ruang melalui:
 - a. Pemasangan plang informasi (misal: kawasan pertanian, kawasan rawan bencana)



Gambar 5 Pemasangan Plang Informasi Kawasan Pertanian Dokumentasi BAPPEDA Klaten



Gambar 6 Pemasangan Plang Informasi Kawasan Rawan Bencana Dokumentasi BAPPEDA Klaten

- b. Pembuatan Simtaru (sistem informasi mandiri tentang rencana tata ruang) dengan alamat: <http://simtaru.slemankab.go.id/#>
- c. Pelayanan informasi rencana tata ruang secara langsung dan melalui aplikasi *whatsapp* ke nomor 081214504224
- d. Pemberian sanksi administratif terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang melalui surat peringatan

Menjawab pertanyaan apakah ada solusi jika lahan pertanian di Kabupaten Sleman dialihfungsikan terkait dengan berkurangnya hasil pertanian dalam mewujudkan lahan pertanian pangan berkelanjutan, Kunto menjawab bahwa berdasarkan rencana tata ruang yang ada dan kondisi eksisting lahan pertanian di Kabupaten Sleman hingga saat ini dibandingkan dengan penetapan KP2B (Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan) baik untuk LP2B inti maupun cadangan masih dapat dipertahankan.

Kunto menjelaskan bahwa LP2B merupakan lahan pertanian pangan yang meliputi sawah dan nonsawah. Untuk peningkatan hasil pertanian Kabupaten Sleman merupakan wewenang Dinas Pertanian, Perikanan, dan Peternakan Kabupaten Sleman. Saat ini Pemerintah Kabupaten Sleman sedang menyusun peraturan daerah mengenai KP2B.

B. Peran serta masyarakat dalam Membatasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Permukiman

Selain melakukan identifikasi dan klarifikasi fakta hukum dengan kepala BAPPEDA di tiga kabupaten yang diutarakan sebelumnya, Penulis juga melakukan identifikasi dan klarifikasi fakta hukum dengan Sekretaris GAPENSI (Gabungan Pelaksana Konstruksi Nasional Indonesia) Kabupaten Banyumas yang juga berprofesi sebagai pengembang. Dari data hasil identifikasi dan klarifikasi fakta hukum diketahui tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Banyumas Tahun 2011-2031 dari sudut pandang implementasinya di lapangan, terutama terkait peran serta masyarakat dalam alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan.

Menjawab pertanyaan tentang hal-hal apa saja yang harus diperhatikan dalam alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan, Hardiansyah menjawab bahwa untuk lahan sawah terutama yang termasuk irigasi nonteknis, alih fungsi menjadi perumahan lebih mudah jika sudah ada permukiman di dekatnya. Pada kenyataannya, permukiman di desa yang tidak teratur menyebabkan situasi yang kurang nyaman. Sedangkan penataan perumahan tentu lebih teratur sehingga dukungan masyarakat pada umumnya positif. Selain itu, untuk lahan irigasi nonteknis, hasil produksi padi belum tentu menguntungkan petani sehingga beberapa di antara mereka akhirnya menjual lahan tersebut.

Ketika ditanya apakah ada peran serta aktif atau peran serta masyarakat dari masyarakat yang ikut menentukan alih fungsi lahan pertanian khususnya untuk perumahan, Hardiansyah mengatakan bahwa dalam kenyataan di lapangan, tidak ada peran serta aktif masyarakat. Dengan kata lain, peran serta masyarakat tidak berjalan sebagaimana diatur dalam perundang-undangan. Ia mengatakan bahwa Panglima untuk perizinan alih fungsi lahan pertanian adalah Dinas Penataan Ruang. Menurut ketentuan, tanah atau lahan yang sudah dibeli dan sudah dikuningkan (pekarangan), maka tidak ada batas waktu untuk membangun perumahan. Tetapi jika lahan belum dibeli, maka batas waktu pembangunan adalah 2 tahun maksimal setelah tanah berstatus kuning.

Menjawab pertanyaan apakah diperlukan partisipasi masyarakat dalam perizinan alih fungsi lahan menjadi perumahan, Hardiansyah menjelaskan bahwase benarnya pada tataran regulasi, sudah barang tentu peran atau partisipasi masyarakat sangat penting, jika dikaitkan dengan pelestarian lahan pertanian pangan atau lahan pertanian pangan berkelanjutan. Namun dalam kenyataannya justru ada hal-hal yang semakin mendukung alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan yang dimunculkan oleh masyarakat. Hal-hal dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Akses jalan ke perumahan yang biasanya dibangun oleh pengembang di dekat permukiman penduduk asli, bisa dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar. Hal itu tentu akan memperlancar transportasi.
- b. Munculnya lapangan pekerjaan baru (misalnya asisten rumah tangga, jasa *laundry*, dan lain-lain). Pada umumnya penghuni perumahan adalah mereka yang masih muda, dan sering kali suami istri sama-sama bekerja. Oleh karenanya muncullah kebutuhan-kebutuhan tersebut.
- c. Naiknya nilai jual tanah sekitar setelah adanya perumahan. Hal ini bukan rahasia lagi. Jika dibangun perumahan di suatu daerah, maka harga tanah di sekitar lokasi tersebut menjadi mahal. Beberapa di antara pemilik modal memang sengaja mencari tanah di dekat perumahan untuk membuka usaha seperti toko kelontong, *counter* HP, cucian mobil, dan lain-lain. Oleh karena banyaknya peminat tanah, maka harga di sekitar perumahan otomatis menjadi naik.
- d. Nilai jual perumahan yang murah (RSS) untuk ukuran luas tanah di bawah 100 m², ada di kisaran Rp. 150 juta ke bawah. Hal itu dimungkinkan jika lokasi ada di perdesaan yang nilai tanahnya di bawah Rp. 2 juta per meter. Sedangkan harga tanah di kota tidak mungkin di bawah Rp. 2 juta/ m², bahkan sering ada di kisaran Rp. 5 juta/ m² atau lebih.

Menjawab pertanyaan apakah berdasarkan pengalaman, ada masyarakat sekitar lokasi yang menolak ketika mengetahui rencana akan dibangun perumahan, Hardiansyah mengatakan bahwa belum pernah ada masyarakat yang menolak jika akan dibangun perumahan di sekitar tempat tinggal mereka. Masyarakat justru sering menolak misalnya akan dibangun IPAL, yaitu sarana penampungan limbah manusia atau jamban umum. Padahal, menurutnya, sesuai teori ilmu

kesehatan seharusnya masyarakat setuju karena sumur yang terlalu dekat jamban mengandung bakteri *E. coli* yang tidak sehat. Oleh karenanya IPAL yang berlokasi di luar permukiman, adalah solusi yang sehat bagi masyarakat. Namun kenyataannya mereka menolak dengan alasan bau yang tidak sedap. Hardiansyah menambahkan, penolakan masyarakat juga sering terjadi jika mereka mengetahui rencana pembangunan usaha peternakan di dekat permukiman, misalnya ternak ayam ras. Seperti halnya IPAL, mereka pada umumnya juga berkeberatan dengan bau yang akan ditimbulkan oleh usaha tersebut. Tetapi untuk rencana pembangunan perumahan, belum pernah ada penolakan dari masyarakat sekitar.

Sebagai pengembang, Hardiansyah mengaku tidak pernah mengajukan izin alih fungsi lahan pada jenis sawah beririgasi teknis atau setengah teknis. Menurutnya, lebih baik mempelajari dulu kondisi sawah sebelum dibeli untuk diajukan izin alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan. Untuk jenis sawah beririgasi teknis dan setengah teknis, selain prosesnya panjang, hasilnya pun belum tentu diizinkan oleh pemerintah. Biasanya izin diberikan jika alih fungsi lahan tersebut digunakan untuk sarana umum dan sosial, misalnya pembangunan jalan tol, bandara, tempat ibadah dan lembaga pendidikan. Hardiansyah menyadari pentingnya lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagai penghasil makanan pokok. Jika yang diajukan sawah beririgasi nonteknis, maka kemungkinan besar akan mendapatkan izin alih fungsi lahan pertanian dari BAPPEDA selaku Panglima perizinan alih fungsi lahan pertanian. Dan itu artinya permasalahan selesai karena pada umumnya masyarakat sekitar lokasi akan mendukungnya.

Dari hasil Identifikasi dan klarifikasi fakta hukum dengan nara sumber di tiga kabupaten yaitu Banyumas, Klaten, dan Sleman, serta Pengurus Gapensi Kabupaten Banyumas dapat diketahui bahwa ada dua jenis peran serta masyarakat yaitu:

1. Peran serta masyarakat dalam Menyusun Perda RTRW

Dalam penyusunan Perda di tiga kabupaten tersebut, peran serta masyarakat masih dalam tahap konsultasi (*consultation*), di mana masukan dari masyarakat tidak secara otomatis menjadi muatan dalam Perda RTRW. Seharusnya, masukan dari masyarakat dijadikan acuan dalam penyusunan Perda sehingga pada saat diterapkan, Perda tidak akan mendapat protes dari masyarakat.

Menjadi acuan bukan berarti semua masukan dari masyarakat akan digunakan dalam menyusun Perda. Namun bukan berarti juga masukan masyarakat hanya formalitas, yang pada dasarnya tidak dipergunakan sebagai acuan dalam menyusun Perda.

2. Peran serta masyarakat dalam merencanakan proyek pembangunan

Dari keterangan Pengurus Gapensi Banyumas dapat diketahui bahwa peran serta masyarakat ketika merencanakan suatu proyek pembangunan (dalam hal ini misalnya proyek perumahan), maka masyarakat justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian dengan berbagai alasan. Di antara alasan-alasan tersebut adalah: Akses jalan ke perumahan yang biasanya dibangun oleh pengembang di dekat permukiman penduduk asli, bisa dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar. Hal itu tentu akan mempermudah transportasi.

Kemudian juga munculnya lapangan pekerjaan baru (misalnya asisten rumah tangga, jasa *laundry*, dan lain-lain). Pada umumnya penghuni perumahan adalah mereka yang masih muda, dan sering kali suami istri sama-sama bekerja. Oleh karenanya muncullah kebutuhan-kebutuhan tersebut.

Alasan selanjutnya adalah naiknya nilai jual tanah sekitar setelah adanya perumahan. Hal ini bukan rahasia lagi. Jika dibangun perumahan di suatu daerah, maka harga tanah di sekitar lokasi tersebut menjadi mahal. Beberapa di antara pemilik modal memang sengaja mencari tanah di dekat perumahan untuk membuka usaha seperti toko kelontong, *counter* HP, cucian mobil, dan lain-lain. Oleh karena banyaknya peminat tanah, maka harga di sekitar perumahan otomatis menjadi naik.

Nilai jual perumahan yang murah (RSS) untuk ukuran luas tanah di bawah 100 m², ada di kisaran Rp. 150 juta ke bawah. Hal itu dimungkinkan jika lokasi ada di perdesaan yang nilai tanahnya di bawah Rp. 2 juta per meter. Sedangkan harga tanah di kota tidak mungkin di bawah Rp. 2 juta/ m², bahkan sering ada di kisaran Rp. 5 juta/ m² atau lebih. Hal ini juga menjadi alasan masyarakat tidak menolak jika direncanakan proyek pembangunan.

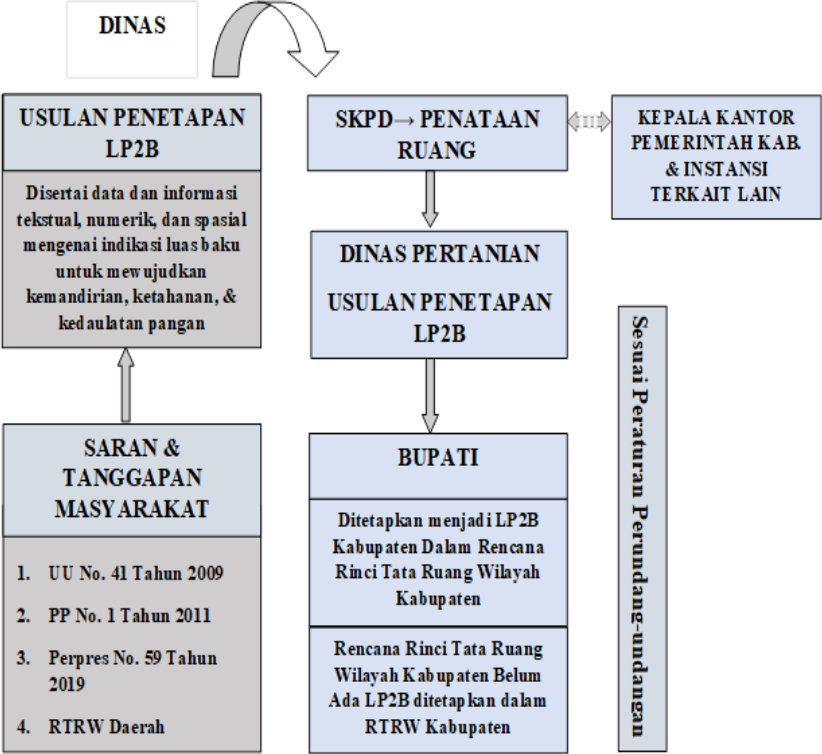
Di sisi lain, masyarakat akan berkeberatan jika mendengar rencana pembangunan IPAL atau tempat penampungan limbah manusia. Mereka menolak dengan alasan bau yang tidak sedap. Hal ini

juga terjadi jika masyarakat mendengar rencana pembangunan peternakan ayam ras yang akan menimbulkan bau tidak sedap.

Seharusnya, peran serta masyarakat pada rencana pembangunan proyek yang menggunakan lahan pertanian adalah bersikap menolak, terutama jika lahan tersebut adalah lahan pertanian pangan berkelanjutan. Salah satu ciri yang juga perlu diperhatikan adalah menghindari alih fungsi lahan dengan pengairan teknis dan setengah teknis. Jika masyarakat secara proaktif bersikap menolak alih fungsi lahan pertanian khususnya yang menggunakan pengairan teknis dan setengah teknis, maka LP2B dapat diwujudkan.

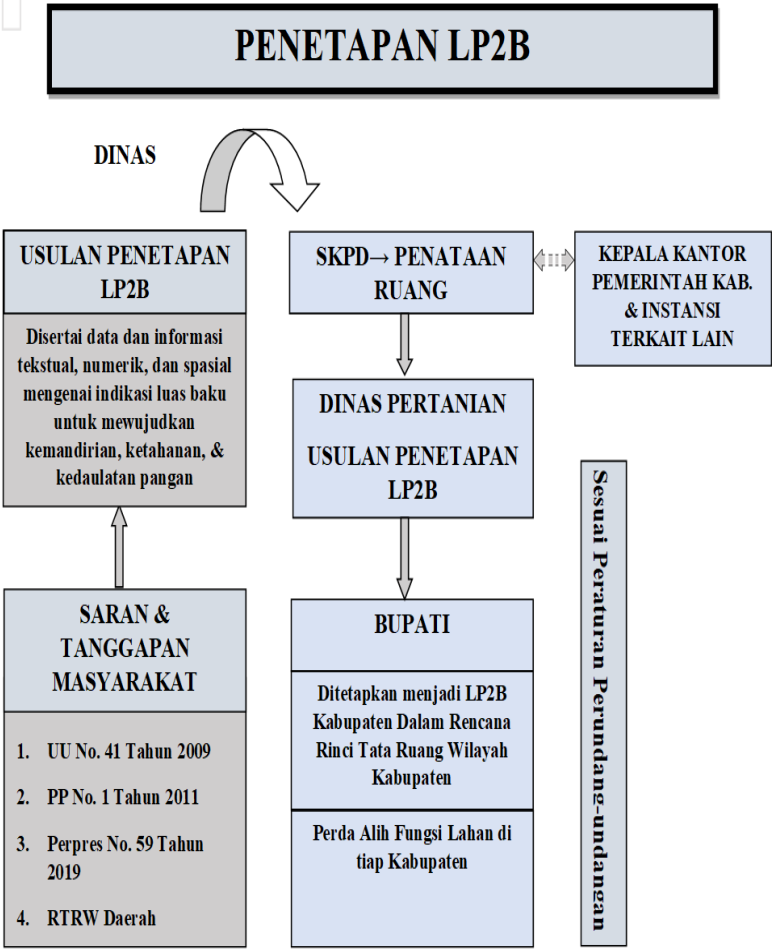
Saat ini, ketentuan mengenai Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diatur dalam PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian. Dalam gambar, prosedur Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sebagai berikut:

PENETAPAN LP2B



Gambar 7 Prosedur Penetapan LP2B Saat Ini
Diolah dari *Hand-out* Dr. Waluyo, S.H, M. Si.

Seharusnya, di tiap kabupaten disusun Perda tentang Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dengan demikian maka skema gambarnya adalah sebagai berikut:



Gambar 8 Konsep Prosedur Penetapan dan Alih Fungsi LP2B
Diolah dari *Hand-out* Dr. Waluyo, S.H, M.Si.

BAB XVI

Penutup

Perencanaan tata ruang di tiga kabupaten yaitu: Kabupaten Banyumas, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Sleman sudah berorientasi terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan. Hal tersebut dapat dilihat dari tiga Peraturan Daerah yang menjadi obyek penelitian, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas; Peraturan Daerah Kabupaten Klaten; dan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman. Meskipun dalam rumusannya berbeda, namun ketiga Perda tersebut sudah mengakomodir tentang perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang, dalam rangka melestarikan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Bahkan ketiga Perda juga membentuk Panitia *Ad Hoc* yang bertugas untuk menjadi jembatan ketika terjadi masalah pada proses perencanaan tata ruang.

Dalam tataran regulasi, prinsip peran serta masyarakat juga menjadi acuan dalam perencanaan tata ruang untuk terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan. Bentuk peran masyarakat dalam penataan ruang diatur dalam PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Pada Pasal 5 disebutkan bahwa peran masyarakat dalam penataan ruang dilakukan pada tahap: a. perencanaan tata ruang; b. pemanfaatan ruang; dan c. pengendalian pemanfaatan ruang. Baik Perda RTRW di Kabupaten Banyumas, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Sleman,

membuka forum dialog dengan wakil pemerintah daerah, akademisi, tokoh masyarakat, LSM dan lain-lain ketika hendak menyusun Perda RTRW.

Ketiga kabupaten secara terbuka menghadirkan berbagai elemen dalam masyarakat, dengan tujuan agar penyusunan Perda tentang Penataan Ruang dapat mengakomodir berbagai kepentingan. Hal itu memang tidak dapat disangkal, sebab selain mengacu pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Perda juga secara transparan harus menerima masukan dari masyarakat dengan baik. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam ranah peraturan perundang-undangan, maka peran serta masyarakat dalam rangka mewujudkan lahan pertanian pangan berkelanjutan sudah dilakukan. Namun seperti yang terjadi pada penyusunan Perda RTRW No.10 Tahun 2011 di Kabupaten Banyumas, partisipasi lebih bersifat formalitas. Dari data yang ada, tidak ada catatan berupa masukan dari para tokoh yang dihadirkan dalam FGD. Dalam hal ini termasuk partisipasi yang bersifat konsultasi (*consultation*) saja, tidak ada jaminan untuk memberikan masukan dalam penyusunan Kabupaten Perda dimaksud.

Dapat ditegaskan bahwa partisipasi masyarakat Banyumas, Klaten, dan Sleman dalam penyusunan Perda tidak berfungsi secara optimal, karena lebih bersifat formalitas. Kemudian, masalah baru bahkan muncul dalam perencanaan proyek pembangunan, karena masyarakat justru mendukung alih fungsi lahan pertanian, bukan mencegahnya. Di antara beberapa alasan masyarakat mendukung ketika akan dibangun permukiman misalnya, karena kebutuhan lahan nonpertanian yang tinggi dan harga lahan pertanian yang masih relatif murah. Juga karena letak lahan pertanian terjepit antara lahan nonpertanian sehingga bertani menjadi tidak kondusif lagi. Selain itu bertambahnya kebutuhan permukiman mengharuskan adanya alih fungsi lahan pertanian. Ditambah lagi semakin berkurangnya minat generasi muda untuk bertani sehingga menyebabkan kurangnya tenaga kerja di bidang pertanian. Rendahnya partisipasi masyarakat terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan juga karena masyarakat relatif banyak diuntungkan dengan adanya proyek pembangunan perumahan. Dengan adanya perumahan maka fasilitas jalan menjadi lebih baik, munculnya berbagai peluang kerja, dan harga tanah di sekitar perumahan yang menjadi tinggi adalah faktor-faktor penyebab masyarakat untuk mendukung alih fungsi lahan pertanian,

yang juga berarti rendahnya peran serta masyarakat dalam mempertahankan lahan pertanian. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam tahap perencanaan tata ruang yang merupakan proyek alih fungsi lahan pertanian, peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat hampir tidak ada. Akibatnya adalah alih fungsi lahan pertanian menjadi sulit untuk dikendalikan. Jika alih fungsi yang dilakukan menyangkut lahan pertanian pangan berkelanjutan, maka hal ini merupakan sesuatu yang harus disikapi dengan tegas.

Hingga saat ini, pengaturan peran serta masyarakat terdapat dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan PP Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang. Di samping itu, di tiga kabupaten ini yaitu Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Klaten di Jawa Tengah dan Kabupaten Sleman di DIY sudah dibuat Perda RTRW yang juga mengatur tentang peran serta masyarakat atau peran serta masyarakat. Dengan kata lain, dari sisi regulasi, masalah peran serta masyarakat memang sudah diatur dengan jelas. Namun dalam tataran pelaksanaan, peran serta masyarakat belum berjalan sebagaimana yang diharapkan dari perundang-undangan yang ada. Dalam hal ini, seharusnya dilakukan dua hal. Pertama, tiap daerah dibuat Perda yang mengatur alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan, yang merupakan penjabaran dari UU No. 41 Tahun 2009 tentang LP2B. Saat ini di Jawa Tengah, masih diberlakukan Pergub Jateng Nomor 47 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Kriteria, Persyaratan, dan Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Namun untuk Perda yang langsung mengaturnya belum ada. Selain pembuatan Perda dimaksud, harus ada perhatian khusus kepada masyarakat agar dapat lebih berperan serta dalam mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Absori, 2000, *Penegakan Hukum Lingkungan dan Antisipasi dalam Era Perdagangan Bebas*, Solo: Muhammadiyah University Press.
- Addink, G.H., 2002, *Environmental Law in a Comparative Perspective: National, European, and International Law, Literature*, Utrecht: Institute of Constitutional and Administrative Law Utrecht University
- Adisasmita, Rahardjo, 2006, *Pembangunan Desa Partisipatif*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
-, 2014, *Ekonomi Tata Ruang Wilayah*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Agustino, Leo, 2006, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- 2008, *Politik & Kebijakan Publik*, Bandung: AIPI.
- Anderson, James E, 1979, Second Edition, *Public Policy Making*, Holt Rinehart and Winston: New York.
- Andrews, W.G., 1968, *Constitutions and Constitutionalism*, New Jersey: Van Nostrand Company.
- Anggara, Sahya, 2014, *Kebijakan Publik*, Bandung: Pustaka Setia.
- Anonim, 1994, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Arba, 2017, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Arbter, Kerstin *et. al.*, 2007, *The Public Participation Manual*, Vienna: Austrian Society for Environment and Technology (ÖGUT).
- Arisaputra, Muhammad Ilham, 2015, *Reforma Agraria di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Aristotle, *The Politics*, edited and translated by Ernest Baker, New York: Oxford University Press
- Ar-Rusydi, Mirza Maulana 2007, *Mahmoud Ahmadinejad: Singa Persia Vs Amerika Serikat*, Yogyakarta: Garasi.

- Assaad, Ilyas, Tanpa Tahun, *Penegakan Hukum yang Berkaitan dengan Hukum Lingkungan di Indonesia*, Tanpa Penerbit.
- Asshiddiqie, Jimly, 1998, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*, Cet.I, Jakarta: Balai Pustaka.
-, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
-, 2006, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press.
-, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Badan Pusat Statistik, 2019, *Klaten dalam Angka*, Klaten: Badan Pusat Statistik Kabupaten Klaten.
-, 2019, *Sleman dalam Angka*, Sleman: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sleman.
-, 2020, *Statistik Indonesia dalam Infografis 2020*, Jakarta: Badan Pusat Statistik.
-, 2019, *Banyumas dalam Angka*, Banyumas: Badan Pusat Statistik Kabupaten Banyumas.
-, 2020, *Statistik Indonesia 2020*, Jakarta: Badan Pusat Statistik
- Badudu, J.S. dan Sutan Mohammad Zain, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Baja, Sumbangan, 2012, *Perencanaan Tata Guna Lahan dalam Pengembangan Wilayah-Pendekatan Spasial & Aplikasinya*, Yogyakarta: Andi.
- Banowati, Eva dan Sriyanto, 2013, *Geografi Pertanian*, Yogyakarta: Ombak.
- Barnett, H.J. and C. Morse, 1963, *Scarcity and Growth: The Economic of Resource Availability*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Bateman, Heather, Steve Curtis and Katy McAdam, 2006, *Dictionary of Agriculture*, Third Edition, London: A & C Black Publishers Ltd.
- Bell, Stuart dan Donald Mc. Gillivray, 2000, *Environmental Law*, London: Blackstone Press.
- Bianpoen, 1991, *Penataan Kota dan Permukiman Buruk*, Surabaya: JIIS.
- Blaang, C. Djemabut, 1986, *Perumahan dan Permukiman sebagai Kebutuhan Pokok*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Boeree, C. George, 2010, *Psikologi Sosial*, Yogyakarta: Prismsophie.

- Bridgman, Peter, and Glyn Davis, 2004, *The Australian Policy Handbook*, Crows Nest: Allen and Unwin.
- Bromley, Daniel W., 1989, *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*, New York: Basil Blackwell Ltd.
- Bryant, Caroline. & Louise G White, 1982, *Managing Development in Third World*, Colorado: Westview Press, Boulder.
- Budiarjo, Miriam, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Budihardjo, Eko (ed), 1992, *Sejumlah Masalah Permukiman Kota*, Bandung: Alumnus.
-, 1998, *Percikan Masalah Arsitektur, Perumahan, Perkotaan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Budijaya, Nyoman, 2000, *Tinjauan Yuridis tentang Redistribusi Tanah Pertanian dalam Pelaksanaan Landreform*, Yogyakarta: Liberty.
- Cadman, David and Leslie Austin-Crowe, 1991, *Development Property*, Third Edition, London: E and FN Spon.
- Ciriacy-Wantrup, SV., 1976, *Resource Conservation*, California: Division of Agricultural Science University of California
- Cochran, Charles L., and Eloise F. Malone, 2014, *Public Policy: Perspectives and Choices*, Fifth Edition, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cohen dan Uphoff, 2007, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Conyers, Diana, 1992, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Cooper, Richard N., 1997, *Kebijakan Lingkungan dan Sumber Daya bagi Ekonomi Dunia*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Cotterell, Roger, 2012, *Sosiologi Hukum*, (diterjemahkan dari karya Roger Cotterell, *The Sociology of Law: An Introduction*) Penerjemah: Narulita Yosron, Bandung: Nusa Media.
- Creighton, James L., 2005, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*, San Fransisco: Jossey-Bass.
- Črnjar, M. and K. Črnjar, 2009, *Menadžment održivog razvoja*. Opatija: Fakultet za turistički i hotelski menadžment Opatija, Sveučilište u Rijeci.
- Cullingworth, B. and V. Nadin, 2006, *Town and Country Planning in the UK*, Fourteenth edition, London: Routledge.

- Dahlan, Abdul Aziz, 1996, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta: Ichtiar van Hoeve.
- Damanik, Sarintan Efratani. 2018, *Buku Ajar Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia.
- Danusaputro, Stefanus Munadjat, 1981, *Hukum Lingkungan Buku I: Umum*, Bandung: Binacipta.
-, 1985, *Hukum Lingkungan Buku II: Nasional*, Bandung: Binacipta.
- Daroeso, Bambang & Suyahmo, 1991, *Filsafat Pancasila*, Yogyakarta: Liberty.
- Darsono, Valentinus, 1995, *Pengantar Ilmu Lingkungan*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Dellyana, Shant, 1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Yogyakarta: Sinar Grafika.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*.
- Departemen Pekerjaan Umum, 2005, *Rekayasa Penyadapan dan Pemanfaatan Sumberdaya Air untuk Irigasi*, Jakarta: Penerbit Pekerjaan Umum.
- Deppen RI, 1983, *Pelestarian Air sebagai Sumber Kehidupan*, Jakarta: Badan Pokok Penerangan.
- Dirdjosisworo, Soejono, 1983, *Pengamanan Hukum terhadap Pencemaran Lingkungan Akibat Industri*, Bandung: Alumni.
- Djajadiningrat, Surya T., 1995, "Industrialisasi dan Lingkungan Hidup Mencari Keseimbangan", dalam M. Thoyibi (editor), *Teologi Industrialisasi*, Solo: Muhammadiyah University Press.
- Djalal, Fasli dan Dedi Supriadi (eds), 2001, *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Adicita Karya Nusa.
- Domai, Tjahjanulin, 2011, *Sound Governance*, Malang: UB Press.
- Dunn, William N, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiningrum, Siti Irene Astuti, 2011, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Eko, Trigus dan Sri Rahayu, *Perubahan Penggunaan Lahan dan Kesesuaiannya terhadap RDTR di Wilayah Peri-Urban Studi Kasus; Kecamatan Mlati*, Semarang: Biro Penerbit Planologi UNDIP, 2012.

- Erwin, Muhamad, 2008, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Bandung: Refika Aditama.
- European Commission, 1997, *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Luxembourg: Regional Development Studies.
- Eyestone, Robert, 1971, *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Indianapolis: Bobbs-Merril.
- Fadli, Moh., Mukhlis, dan Mustafa Lutfi, 2016, *Hukum dan Kebijakan Lingkungan*, Malang: UB Press.
- Farrier, David, et. al., *The Environmental Law, Handbook*, Redfern: 3th Redfern Legal Centre Publishing.
- Fauzi, Achmad, Soetomo, Sri Wahyuningsih, dan Mohammad Noor Syam, 1983, *Pancasila: Ditinjau dari Segi Historis, Segi Yuridis Konstitusional dan Segi Filosofis*, Malang: Lembaga Penerbitan Universitas Brawijaya.
- Fauzi, Akhmad, 2014, *Valuasi Ekonomi dan Penilaian Kerusakan Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, Bogor: IPB Press.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations
- Friedrich, Carl Joachim, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia.
- Fukuyama, F., 1995, *Trust: The Social Virtues and Creation of Prosperity*, New York: Free Press Paperbacks.
- Garner, Bryan A. (Editor in Chief), 2004, *Black's Law Dictionary, 8th Edition*, Thompson West Publishing Co., St. Paul
- Gibb dan Bromley Sebagaimana dikutip oleh A. Rinto Pudyanoro, 2012, *A to Z Bisnis Hulu Migas*, Jakarta: Petromindo.
- Gibson, Mark, 2012, *The Feeding of Nations: Redefining Food Security for the 21st Century*, London: CRC Press
- Gie, The Liang, 1982, *Teori-Teori tentang Keadilan*, Yogyakarta: Super Sukses.
- Grindle, M.S., 1980, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, New Jersey: Princeton University.
- Gunanegara, 2017, *Hukum Pidana Agama*, Jakarta: Tatanusa.
- Haan, P. de et. al., *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, 2^e ongewijzigde bijdruk, Deventer: Kluwer

- Hadayaningrat, Soewarno, 1999, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: CV. Haji Masagung.
- Hadi, Sudharto P., 1996, *Pembangunan Berkelanjutan di Era Globalisasi*, Surakarta: Akademika
-, 2001, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hall, Anthony, *et. al.*, 2006. *Community Participation, Social Development and State*. London: Methven & Co.
- Hamdan, M., 2000, *Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup*, Bandung: Mandar Maju
- Hamdi, Muchlis, 2015, *Kebijakan Publik, Proses, Analisis, dan Partisipasi*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Hamid, Hendrawati, 2018, *Manajemen Pemberdayaan Masyarakat*, Makassar: Penerbit De La Macca.
- Hamzah, Andi, 2005, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Sinar Grafika.
-, 2006, *Dasar-Dasar Hukum Perumahan*, Jakarta: Rineka Cipta.
-, 2007, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Edisi Revisi, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Handayani, I Gusti Ayu Ketut Rahmi dan Edi As'adi, 2019, *Hukum Administrasi Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Energi Berbasis Lingkungan*, Depok: Rajawali Press.
- Handayani, Suci, 2006, *Perlibatan Masyarakat Marginal dalam Perencanaan dan Penganggaran Partisipasi (Cetakan Pertama)*, Surakarta: Kompip Solo.
- Hardjasoemantri, Koesnadi dan Harry Supriyono, 2006, *Hukum Lingkungan*, Edisi 2, Jakarta: Penerbit Univeristas Terbuka.
-, 2000, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi 17, Yogyakarta: UGM Press.
-, 2009, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ke-8, Cetakan ke-20, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
-, *Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pidato Pengukuhan, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Harris, David R. and D. Q. Fuller, 2014, "Agriculture: Definition and Overview". In Claire Smith (Ed.), *Encyclopedia of Global Archaeology*, New York: Springer.

- Harsono, Boedi, 1971, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya, Bagian Pertama, Jilid I*, Jakarta: Djambatan.
-, 1997, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Djambatan.
-, 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, Jakarta: Djambatan.
- Hasan, A. Madjedi, 2009, *Kontrak Minyak dan Gas Bumi Berasas Keadilan dan Kepastian Hukum*, Jakarta: Fikahati Aneska.
- Hasyim, Dardiri, 2004, *Hukum Lingkungan*, Solo: Sebelas Maret University Press.
- Hatta, Moh., 1954, *Beberapa Fasal Ekonomi: Djalannya Keekonomian dan Koperasi*, Jakarta: Perpustakaan Perguruan Kementerian PP&K.
- Hayatudin, Khalisah dan Serlika Aprita, 2021, *Hukum Lingkungan*, Jakarta: Penerbit Kencana.
- Hermit, Herman, 2008, *Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang*, Bandung: Mandar Maju.
- Hikmat, R. Harry, 2001, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, Bandung: Humaniora Utama Press.
- Hill, Michael and Peter Hupe, 2002, *Implementing Public Policy*, London: SAGE Publications Ltd.
- Hoehn, Hans-Joachim, 1996, "Environmental Ethics and Environmental Politics", in Josef Thessing and Wilhelm Hofmesiter (ed.), *Environmental Protection as An Element of Order Policy*, Rathausallee: Konrad-Adenaur Stiftung.
- Hoffer, Eric, 1993, *Gerakan Massa*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hoogerwerf, 1985, *Politikologi: Pengertian dan Problem-Problemnya*, Jakarta: Erlangga.
- Howe, Charles W., 1979, *Natural Resource Economics*, Singapore: John Wiley and Sons
- Howlett, Michael and M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press.
-, 2003, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press.
- Husein, Ali Sofyan, 1995, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

- Husin, Sukanda, 2009, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Sinar Grafika
- Hussain, A, 2005, *The Islamic Law of Succession*, Riyadh: Maktaba Darussalam.
- Indiahono, Dwiyanto, 2017, *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*, Yogyakarta: Gava Media.
- Irawan dan Friyatno, 2005, *Perumusan Model Lahan Pertanian*, Bogor: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi
- Isbandi, Rukminto Adi, 2007, *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: Dari Pemikiran Menuju Penerapan*, Depok: Fisip UI Press.
- Ishaq, 2018, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Islamy, Irfan, 2007, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bina Aksara.
- Jamaludin, Adon Nasrullah, 2016, *Sosiologi Pembangunan*, Bandung: Penerbit CV Pustaka Setia.
- Jenkins, W., 2009, *Berkshire Encyclopedia of Sustainability: The Spirit of Sustainability*, Vol. 1, First Edition, Berkshire: Berkshire Publishing Group.
- Jinchiang, Li et. al., *National Resource Accounting for Sustainable Development*, Beijing: The China Environmental Science Press Beijing
- Jones, C. O., 1984, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Third Edition, California: Wadsworth, Inc.
- Kaelan, 2000, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma.
-, 2014, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma.
- Kansil, C.S.T., 2018, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Kartasasmita, G. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: CIDES.
- Kartohadiprojo, Soediman, 1993, *Pengantar Tata Hukum Di Indonesia*, Bandung: PT Pembangunan Ghalia Indonesia.
- Katili, J.A., 1983, *Sumber Daya Alam untuk Pembangunan Nasional*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Keban, Yeremias T., 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep: Teori dan Isu*, Yogyakarta: Penerbit Gaya Media.
- Keiner, M., 2006, "Rethinking Sustainability" In M. Keiner (Ed.), *The Future of Sustainability*, The Netherlands: Dordrecht.

- Kelsen, Hans, 1957, *What Is Justice? Justice, Law, and Politics in the Mirror of Science*, Ley and Los Angeles: University of California Press.
- Kementerian Pekerjaan Umum, 2007, *Pembangunan Perdesaan*, Jakarta: Departemen Pekerjaan Umum Ditjen Pengembangan Perdesaan.
- Kementrian Pertanian, 2015, *Rencana Strategis Kementrian Pertanian Tahun 2015-2019*, Jakarta Selatan: Kementrian Pertanian RI
- Khan, Maulana Wahiduddin 2010, *Islam: Creator of The Modern Age*, New Delhi: Goodword Books Pvt. Ltd
- Koeswaji, Hermien Hadiati, 1993, *Hukum Pidana Lingkungan*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Komarudin, 1997, *Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman*, Jakarta: Yayasan REI-Rakasindo.
- Koontz, Harold and Cryill O'Donnel, 1972, *Principle of Management an Analysis of Management Function*, 5th Edition, New York: Mc Graw-Hill Book Company.
-, 1988, *Management*, Terjemahan Antarikso, Jakarta: Erlangga.
- Kubasek, Nancy K. and Gary S. Silverman, 1997, *Environmental Law*, New Jersey: Prentice Hall.
- Kuswartojo, Tjuk dan Suparti A. Salim, 1997, *Perumahan dan Permukiman yang Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Dan Kebudayaan.
- Leeds, A., 1977, *Mythos and Pathos: Some Unpleasantries on Peasantries*, In *Peasant Livelihood: Studies in Economic Anthropology and Cultural Ecology*, edited by Rhoda Halperin and James Dow, New York: St. Martin's Press.
- Limbong, Benhard, 2015, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Margaretha Pustaka.
- M.D, Mahfud, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: LP3ES.
- Malik, Hermen, 2014, *Melepas Perangkap Impor Pangan Model Pembangunan Kedaulatan Pangan di Kabupaten Kaur Bengkulu*, Jakarta: LP3ES.
- Mangunwijaya, Budiharjo, 1992, *Sejumlah Masalah Permukiman Kota*, Bandung: Alumnus.
- Manik, Karden Eddy Sontang, 2007, *Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Edisi Revisi, Jakarta: Penerbit Djambatan.

- Mardikanto, Totok dan Soebiato Poerwoko, 2012, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Marfai, Muh Aris, 2005, *Moralitas Lingkungan*, Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Marpaung, Leden, 1997, *Tindak Pidana Lingkungan Hidup dan Masalah Prevensinya*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2007, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Matheus, Rupa, 2019, *Skenario Pengelolaan Sumber Daya Lahan Kering: Menuju Pertanian Berkelanjutan*, Yogyakarta: Deepublish.
- Mawhinney, M., 2002, *Sustainable Development: Understanding the Green Debates*, Oxford: Blackwell Science.
- Mazmanian, Daniel H. and Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins
- McAuslan, Patrick, 1986, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, Jakarta: PT Gramedia.
- McDonald, Bryan, 2010, *Food Security*, Cambridge: Polity Press.
- Mertokusumo, Sudikno, 1988, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Edisi 2, Yogyakarta: Liberty.
- Miaz, Yalvema, 2012, *Partisipasi Politik Pola Perilaku Pemilih Pemilu Masa Orde Baru dan Reformasi*, Padang: UNP Press.
- Mikkelsen, Britha, 1999, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Mitchell, Bruce, B. Setiawan, dan Dwita Hadi Rahmi, 1997, *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Moore, Gary A., et. al., 1987, *The Legal Environmental of Business*, Cincinnati: South Western Publishing Co.
- Muchsin dan Imam Koeswahyono, 2008, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mudjiono, 1992, *Hukum Agraria*, Yogyakarta: Liberty.
- Muhjad, Hadin, 2015, *Hukum Lingkungan: Sebuah Pengantar untuk Konteks Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Mukhlis dan Mustafa Lutfi, 2010, *Hukum Administrasi Lingkungan Kontemporer*, Malang: Setara Press.
- Muliawan, J.W., 2009, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal*, Jakarta: Cerdas Pusaka.

- Murdiyarso, Daniel, 2003, *CDM: Mekanisme Pembangunan Bersih*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Mustopadidjaja, AR., 1988, *Perkembangan dan Penerapan Studi Kebijakan dilihat dalam Kaitan Disiplin dan Sistem Administrasi dan Manajemen*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin's Press.
- Nashihah, Mohammad & Ronny F Sompie, 2011, *Konsep Hukum* (dialih bahasakan dari buku *Concept Law* Karangan H.L.A. Hart), Jakarta: Cintya Press
- Nawawi, Hadari, 1995, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Niracanti, Galuh Aji, 2001, *Studi Perubahan Penggunaan Ruang Permukiman Kampung Kauman Semarang*, Semarang: Universitas Diponegoro.
- Nonet, Philipe & Philip Selznick, 2008, *Hukum Responsif*, Cet. 2, Bandung: Nusamedia
- Notohamidjojo, O., 1971, *Masalah Keadilan*, Semarang: Tirta Amerta.
- Nugroho, D Riant, 2003, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta: Gramedia.
- Nugroho, Sigit Sapto, Yulias Erwin, dan Rina Rohayu, 2019, *Hukum Sumber Daya Alam Perspektif Keadilan Inter-Antar Generasi*, Solo: Taujih.
- Nurhayati, Yati, 2020, *Buku Ajar Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Nusa Media.
- Nurlinda, Ida, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria: Prespektif Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers
- Nurmala, Tati *et al.*, *Pengantar Ilmu Pertanian*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.
- Pamungkas, Sri Bintang, 1996, *Pokok-Pokok Pikiran tentang Demokrasi Ekonomi & Pembangunan*, Edisi 2, Jakarta: Yayasan Daulat Rakyat.
- Pareke, JT, 2020, *Penataan Ruang Kawasan Perdesaan Berbasis Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Rangka Mewujudkan Kedaulatan Pangan di Indonesia (Melalui Pendekatan Trinity Protection of Sustainability Concept)*, Sidoarjo: Zifatama Jawara.

- Parlindungan, A.P., 1997, *Komentar atas Undang-Undang Perumahan dan Permukiman dan Undang-Undang Rumah Susun*, Bandung: Mandar Maju.
- Parsons, Wayne D, 1995, *Public Policy: An Introduction to the Theory and practice of Policy Analysis*, Cheltenham, UK: Edward Elgar
- Partan, Pius A. dan M. Dahlan Al-Barry, 2006, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkola.
- Pasaribu, Sahat M., tanpa tahun, *Konflik Kelembagaan dalam Pemanfaatan dan Penataan Lahan Pertanian*, Jakarta Selatan: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Pearson, J., et. al., 2013, *A Human Communication*, Sixth Edition, Boston: McGraw-Hill
- Perangin-angin, Effendi, 1986, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali.
- Pirdata, Made, 1990, *Perencanaan Pendidikan Partisipasi dengan Pendekatan Sistem*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Poerbakawatja, Soegarda, 1981, *Ensiklopedia Pendidikan*, Jakarta: Gunung Agung.
- Poerwadarminta, WJS., 1976, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Prakoso, Abintoro, 2018, *Pengantar Ilmu Hukum*, Surabaya: LaksBang Pressindo.
- Pressman, J.L., and Aaron Wildavsky, 1973, *Implementation: How Great Expectation in Washington Are Dashed in Oakland*, London: California Press.
- Priyarsono, D.S., 2011, *Dari Pertanian Ke Industri Analisis Pembangunan Dalam Perspektif Ekonomi Regional*, Bogor: IPB Press.
- Pujiyono dan Ade Adhari, 2019, *Hukum Pidana di Bidang Sumber Daya Alam*, Yogyakarta: Penerbit Deepublish.
- Putro, Widodo Dwi, 2011, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing
- Quade, E.S., 1977, *Analysis for Public Decisions*, New York: Elsevier.
- Qutb, Sayid, 2001, *Fi Zhilail Qur'an (Di Bawah Naungan Qur'an)*, terjemahan As'ad Yasin, et.all, Jilid 6, Jakarta: Gema Insani Press.
- Rahardjo, M. Dawam, 1986, *Transformasi Pertanian, Industrialisasi dan Kesempatan Kerja*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Rahardjo, Satjipto, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
-, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas.

-, 2002, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Yogyakarta: Sinar Grafika.
-, 2009, *Penegakan hukum; Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rahmadi, Takdir, 2003, *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*, Surabaya: Airlangga University Press.
-, 2011, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Rangkuti, Siti Sundari, 1996, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan*, Surabaya: Airlangga University Press.
-, 2000, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Edisi Kedua, Surabaya: Airlangga University Press.
- Rasuanto, Bur, 2005, *Keadilan Sosial Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas, Dua Teori Filsafat Politik Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Remenyi, J., 2004, "What is Development?", In D. Kingsbury, J. Remenyi, J. McKay & J. Hunt, (Eds.), *Key Issues in Development*, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Rhiti, Hyronimus, 2005, *Kompleksitas Permasalahan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Richards, D. and M. Smith, 2002, *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford: Oxford University Press.
- Ridwan, Juniarto, 2008, *Hukum Tata Ruang*, Bandung: Nuansa.
- Ripley, R.B. and Grace A. Franklin, 1986, *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago: The Dorsey Press.
- Ritohardoyo, Su, 2013, *Penggunaan dan Tata Guna Lahan*, Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Rohmijati, 2010, *Kearifan Lingkungan Menuju Hidup Sehat*, Yogyakarta: Waspada.
- Sabatier, P.A. (ed.), 1999, *Theories of the Policy Process*, Colorado: Westview Press.
- Sabiham, S, 2008, "Manajemen Sumberdaya Lahan dan Usaha Pertanian Berkelanjutan", dalam Arsyad, S dan E. Rustiadi (Ed), *Penyelamatan tanah, Air dan Lingkungan*. Jakarta: Crestpent Press dan Yayasan Obor Indonesia.
- Sachs, W., 2010, "Environment". In W. Sachs (Ed.), *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, Second Edition, New York: Zed Books.

- Sachs, Wolfgang, "Global Ecology and the Shadow of Development" In George Sessions (ed.), *Deep Ecology for the 21st Century: Readings on the Philosophy and Practice of the New Environmentalism*, Boston: Shambala.
- Sadono, Dwi, Pemberdayaan Petani: Paradigma Baru Penyuluhan Pertanian di Indonesia, *Jurnal Penyuluhan* Maret 2008, Vol. 4 No.1.
- Sadyohutomo, Mulyono, 2016, *Tataguna Tanah dan Penyerasian Tata Ruang*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Saifudin, 2009, *Peran serta masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Saifullah, 2007, *Hukum Lingkungan: Paradigma Kebijakan Kriminal di Bidang Konservasi Keanekaragaman Hayati*, Malang: UIN Press.
- Saleng, Abrar, 2004, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press.
- Salikin, Karwan A., 2003, *Sistem Pertanian Berk elanjutan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Salim, Emil, 2005, "Pembangunan Berkelanjutan: Tantangan dan Harapan", dalam Surna T. Djajadiningrat, *Sustainable Future*, Jakarta: ICSD.
- Sandel, Michael J., 2009, *Justice What's the Right Things To Do?*, USA: Farrar, Straus & Giroux
- Sanders, Joseph and V. Lee Hamilton, 2001, *Handbook of Justice Research in Law*, New York: Kluwer Academic Publisher
- Sandy, I Made, 1977, *Penggunaan Tanah di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Tata Guna Tanah.
- Sanoff, H., 2000, *Community Participation Methods in Design and Planning*, Brisbane: John Wiley & Sons. Inc.
- Santoso, Urip, 2004, *Hukum Perumahan*, Jakarta: Penerbit Kencana.
-, 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenadamedia.
- Saragih, Bungaran, 2010, *Agribisnis Paradigma Baru Pembangunan Ekonomi Berbasis Pertanian*, Bogor: IPBpress.
- Sasmitha, Tody, Haryo Budiawan & Sukayadi, 2014, *Pemaknaan Hak Menguasai Negara oleh Mahkamah Konstitusi (Kajian terhadap Putusan MK No 35/PUU-X/2012; Putusan MK No.50/PWX/2012; dan Putusan MK No.3/PUU-VIII/2010)*, Yogyakarta: PPPM Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Sastra, M. Suparno dan Endy Marlina, 2006, *Perencanaan dan Pengembangan Perumahan*, Yogyakarta: Andi.

- Sauni, Herawan, 2006, *Politik Hukum Agraria Kajian atas Landreform dalam Rangka Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia*, Medan: Pustaka Bangsa Press.
- Schacht, Joseph, 2012, *Pengantar Hukum Islam*, Yogyakarta: Imperium.
- Schilling, Joseph M. and James B. Hare, 1995, *Code Enforcement: A Comprehensive Approach*, California: Solano Press Books.
- Schulz, Christian Norberg, 1980, *Genius Loci: Towards A Phenomenology of Architecture*, USA: Rizzoli INC
- Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, Bandung: CV. Utomo.
- Shihab, M. Quraish, 1998, *Wawasan Al-Quran Tafsir Tematik atas Pelbagai Persoalan Umat*, Bandung: Mizan.
- Siahaan, N. H. T, 2004, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Edisi Kedua, Jakarta: Erlangga.
- Silalahi, M. Daud, 2001, *Hukum Lingkungan: dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Edisi Revisi, Bandung: Alumni.
- Simarmata, Marulam MT *et. al*, 2021, *Ekonomi Sumber Daya Alam*, Medan: Yayasan Kita Menulis.
- Sitorus, Santun R.P., 2019, *Penataan Ruang*, Bogor: IPB Press.
- Slamet, M, 2003, *Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*, Bogor: IPB Press.
- Smith, V.K. and John V. Krutilla, 1979, "The Economics of Natural Resources Scarcity: An Interpretive Introduction", in V.K. Smith (Ed.), *Growth and Scarcity Reconsidered*, Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Snodgrass, Milton M. and L.T. Wallace, 1975, *Agriculture, Economics and Resource Management*, New Jersey: Prentice Hall Inc
- Sodiki, Achmad dan Yanis Maladi, 2009, *Politik Hukum Agraria*, Bandung: Mahkota Kata.
- Soefaat, *et al*, 1998, *Kamus Tata Ruang*, Jakarta: Direktorat Jenderal Cipta Karya Departemen Pekerjaan Umum dan Ikatan Ahli Perencanaan Indonesia.
- Soejadi, R., 2003, *Arti Keadilan Menurut Pandangan Para Filsuf Klasik*, Yogyakarta: Fakultas Filsafat UGM
- Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka, 1989, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
-, 1983, *Penegakan Hukum*, Bandung: Bina Cipta.

-, 2008, *Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
-, dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Soemartono, R.M Gatot P., 2004, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Soemarwoto, Otto, 2004, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Soetriono, dan Anik Suwandari, 2016, *Pengantar Ilmu Pertanian*, Malang: Intimedia.
- Soetrisno, Loekman, 1995, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta: Kanisius.
- Soim, Ahmad, *et.al*, 2019, *Sejarah Pertanian Indonesia*, Pusat Perpustakaan dan Penyebaran Teknologi Pertanian: Bogor.
- Soubbotina, Tatyana P., 2004, *Beyond Economic Growth: An Introduction to Sustainable Development*, Second Edition, Washington D.C: The World Bank.
- Stellinga, J. R., 1973, *Grondtreken van het Nederlands Administratiefrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink
- Stiglitz, J. E., 1979, "A Neoclassical Analysis of the Economics of Natural Resources" dalam V. Kerry Smith, Editor, *Scarcity and Growth Reconsidered*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Strange, Tracey and Anne Bayley, 2008, *Sustainable Development*, Paris: OECD Publisher.
- Sudarto, 1975, *Hukum Pidana Jilid b*, Semarang: UNDIP.
- Sudiyat, Iman, 1982, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Yogyakarta: Liberty.
- Suharno, 2004, *Hand Out Sosiologi Politik*, Yogyakarta: UNY Press.
- Suharto, Edi, 2013, *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Sukardi, Akhmad, 2009, *Participatory Governance*, Yogyakarta: Leksbang PRESSindo Yogyakarta.
- Sumardjono, Maria S.W, 2001, *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, Cet.I, Jakarta: Kompas.
-, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Sumarto, 2003, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Sumaryadi, I Nyoman, 2010, *Efektifitas Implementasi Otonomi Daerah*, Jakarta: Citra Utama.
- Sunoto, 1984, *Mengenal Filsafat Pancasila*, Edisi Revisi, Yogyakarta: Bagian Penerbitan Fakultas Ekonomi UII.
- Supardi, Imam, 2003, *Lingkungan Hidup dan Kelestariannya*, Bandung: Penerbit Alumni.
- Suparman, Odang dan Angger. Saloko, 2017, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Islam Nusantara (UNINUS).
- Suparmoko, M., *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan*, Yogyakarta: BPFE.
- Supriadi, 2012, *Hukum Agraria*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Supriady, Deddy dan Riyadi, 2005, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta: SUN.
- Surbakti, Ramlan, 2007, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo.
- Suryono, Agus, 2001, *Teori dan Isi Pembangunan*, Malang: Universitas Negeri Malang Press.
- Suryono, Agus, 2001, *Teori dan Isu Pembangunan*, Malang: Universitas Malang Press.
- Suseno, Magnis, 1988, *Kuasa dan Moral*, Yogyakarta: Kanisius.
- Susilo, Y. Eko Budi, 2003, *Menuju Keselarasan Lingkungan*, Malang: Averroes Press.
- Sutono, Djoko, 1982, *Ilmu Negara*, dihimpun oleh Harun Al Rasid, Cetakan Pertama, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Syafrizal, 1997, *Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Regional Wilayah Indonesia Bagian Barat*, Jakarta: Prisma.
- Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Rajawali Press.
- Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: Penerbit ALPI Bandung.
- Taman Siswa, 1962, *Karja Ki Hadjar Dewantara*, Yogyakarta: Madjelis Luhur Taman Siswa
- Tambunan, Toman Sony 2016, *Glosarium Istilah Pemerintahan*, Jakarta: Penerbit Kencana.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S, 2003, *Manajemen Publik*, Jakarta: Gramedia.
- Th. Drupsteen and C. J. Kleijis-Wijn Nobel, 1991, *Handhaving van Millieurecht Door Middle van Civiel Drupsteen, Administratied*

- Strafrecht, Opstellen Over Het Milieustrafrecht*, Arnhem: Gouda Quint.
- The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2008, *Spatial Planning - Key Instrument for Development and Effective Governance*, New York and Geneva: United Nations.
- Third World Network, 2005, *Pengelolaan Lingkungan Internasional: Dari Sudut Pandang Negara yang Sedang Berkembang*, Yogyakarta: Cindelas Pusaka Rakyat Cerdas.
- Thirwall, A. P. 1983, *Growth and Development with Special Preference to Developing Countries*, Second Edition, Macmillan: ELBS
- Tilaar, H.A.R., 2009, *Kekuasaan dan Pendidikan: Manajemen Pendidikan Nasional dalam Pusaran Kekuasaan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Tim Penulis Depkimpraswil Dirjen Tata Perkotaan dan Tata Perdesaan, 2004, *Konsep Dasar Pengembangan Kawasan Agropolitan*, Jakarta: Depkimpraswil Dirjen Tata Perkotaan dan Tata Perdesaan.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1995, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia.
- Tjondronegoro, Sediono M.P., 1998, *Keping-Keping Sosiologi dari Pedesaan*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Todaro, M.P. dan S.C. Smith, 2003, *Economic Development*, Jakarta: Erlangga.
- Unger, Roberto, 1976, *Law in Modern Society*, New York: The Free Press.
- Usman, Rachmadi, 2003, *Pembaharuan Hukum Lingkungan Nasional*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Utama, I Made Arya, 2007, *Hukum Lingkungan Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan untuk Pembangunan Daerah Berkelanjutan*, Bandung: Pustaka Sutra.
- Utomo, M., Eddy Rifai dan Abdulmutalib Thahir, 1992, *Pembangunan dan Alih Fungsi Lahan*, Lampung: Universitas Lampung.
- Wahab, Solichin Abdul, 1997, *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta: Bhineka Cipta.
-, 2008, *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahid, Andi Muh. Yunus, 2014, *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Jakarta: Prenadamedia Group.

- Wahidin, Samsul, 2014, *Dimensi Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
-, 2017, *Dari Hukum Sumber Daya Agraria Menuju Penataan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Waluyo, 2002, *Peran Serta Masyarakat dalam Kehidupan Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wargakusuma, Hasan, 1992, *Hukum Agraria I*, Jakarta: Gramedia.
- Waskito dan Hadi Arnowo, 2017, *Pertanahan Agraria, dan Tata Ruang*, Jakarta: Penerbit Kencana.
- Wazir Ws., Ach., et al., 1999, *Panduan Penguatan Manajemen Lembaga Swadaya Masyarakat*, Jakarta: Sekretariat Bina-AusAID.
- WCED, 1987, *Environmental Protection and Sustainable Development, Legal Principles and Recommendations*, London/Dodrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff.
-, 1988, *Our Common Future (Hari Depan Kita Bersama: Alih Bahasa Bambang Sumantri)*, Jakarta: Gramedia.
- Weekley, E., 1967, *An Etymological Dictionary of Modern English*, Vol. 1, New York: Dover Publications
- Weimer, David L. Dan Aidan R. Vining, 1992, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 4 edition, Upper Saddle River, New Jersey: Prentice- Hall.
- Wibawa, Samudra, 2004, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wibowo, LR., C. Woro Murdiati Runggandini, dan Subarudi, 2009, *Konflik Sumber Daya Hutan dan Reforma Agraria Kapitalisme Mengepung Desa*, Yogyakarta: Alfabedia.
- Wilson, R., 2006, "Policy Analysis as Policy Advice" in Michael Moran, Martin Rein, and Robert E. Goodin (Eds) *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York: Oxford University Press.
- Wijoyo, Suparto, 2005, *Refleksi Mata Rantai Pengaturan Hukum Pengelolaan Lingkungan Secara Terpadu (Studi Kasus Pencemaran Udara)*, Surabaya: Airlangga University Press.
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wiyono, S., Sangadji M., Ahsan, M. U., & Abdullah, S., 2015, *Regenerasi Petani*, Bogor: Tanpa Penerbit.
- Wood, Julia T., 2009, *Communication in Our Lives*, Fifth Edition, Boston: Wadsworth Cengage Learning

- Younis, Talib (Ed), 1990, *Implementation of Public Policy*, Sydney: Dartmouth.
- Yudartha, I Putu Dharmanu, Alternatif Kebijakan Pertanian dalam Menghadapi Otonomi Desa di Kabupaten Tabanan, *Matra Pembaruan Vol. 1 No. 2* 2017.
- Yudohusodo, Siswono, 2007, *Rumah Untuk Seluruh Rakyat*, Jakarta: Inkoppel, Unit Percetakan Bharakerta.
- Yusriyadi, 2010, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Yustika, Ahmad Erani, 2000, *Industrialisasi Pinggiran*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yuwono, Teguh, 2001, *Manajemen Otonomi Daerah: Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru*, Semarang: Clyapps Diponegoro University.

Makalah, Jurnal, Media Massa, dan lain-lain

- Adimihardja, Abdurachman, Strategi Mempertahankan Multifungsi Pertanian di Indonesia, *Jurnal Litbang Pertanian*, 25(3), 2006.
- Akhrani, Lusya Asa, Fitsabilla Imansari & Faizah, Kepercayaan Politik dan Partisipasi Politik Pemilih Pemula, *Mediapsi*, Vol. 4, No. 1, 2018.
- Akib, Haedar, Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana, *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 1 No. 1 Thn. 2010.
- Ali, Mahfudz, Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Semarang dalam Menata Industri-industri di Kelurahan Simongan Kecamatan Semarang Barat, *Serat Acitya*, Vol. 5 No. 1, 2016.
- Amalina S., Dyah Hapsari dan Alla Asmara, Keterkaitan antar Sektor Pertanian dan Industri Pengolahan di Indonesia (Klasifikasi 14 Provinsi Berdasarkan Tabel IO Propinsi Tahun 2000) *Jurnal Agribisnis dan Ekonomi Pertanian (Volume 3. No 2 – Desember 2009)*
- Ambarwati, Fiska dan Samsul Ma'rif, Pemenuhan Kebutuhan Sarana dan Prasarana Studi Kasus: Keterkaitan Masyarakat Kampung Petempen dengan Masyarakat Apartemen Mutiara Garden Semarang, *Teknik PWK*; Vol. 3; No. 4; 2014.
- Arvianti, Yusnita, Masyhuri, Lestari Rahayu Waluyati dan Dwijono Hadi Darwanto, Gambaran Krisis Petani Muda di Indonesia, *Agriekonomika Volume 8, Nomor 2, 2019*.

- As'ari, Ruli dan Siti Fadjarani, Penataan Permukiman Kumuh Berbasis Lingkungan, *Jurnal Geografi* Vol. 15 No. 1, 2018, hlm. 56-67
- Asse, Ambo, Konsep Adil dalam Al Quran, *Jurnal Al Risalah*, Vol. 10, No. 2, November 2010.
- Ayu, Isdiyana Kusuma dan Benny Krestian Heriawanto, Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia, *Volume 2, Nomor 2, Desember 2018*.
- Badan Standarisasi Nasional, Tata Cara Perencanaan Lingkungan Perumahan di Perkotaan, *SNI 03-1733-2004*.
- Bambang, Rahmanto, Bambang I, dan Nur Khoiriyah Agustin. 2006. Multifungsi Lahan Sawah di Jawa. *Journal sosial Ekonomi Pertanian dan Agribisnis (SOCCA)*. Volume 6 Nomor 2 Juli 2006.
- Baroroh A.Y, Sri, Pengembangan Model Irigasi pada Lahan Kering dengan Program Pencapaian Tujuan (*Goal Programming*), *Jurnal Ilmu-ilmu Teknik, Sistem*, Vol. 6 No.1, 2009.
- Biezeveld, G.A. "Course on Environmental Law Enforcement", *Syllabus*, Surabaya, January 9-14, 1995.
- Bisri, M., dan Titah Andalan N P, Irigasi untuk Pertanian Studi Kasus di Kecamatan Batu Kota Batu, *Fakultas Teknik Universitas Brawijaya Jurnal Rekayasa Sipil*, Volume 3, No.1, 2009.
- Budianta, Aziz, Revitalisasi Pertanian Penggerak Utama Pembangunan Kawasan Perdesaan di Indonesia, *MEKTEK Tahun XII No. 1, Januari 2010*
- Carpenter, J.P et al. Social Capital and Trust in South-east Asian Cities, *Urban Studies* Vol. 41 No. 4, 2004.
- Chulaemi, Achmad, Pengadaan Tanah untuk Keperluan Tertentu dalam Rangka Pembangunan, Semarang: *Majalah Masalah-masalah Hukum Nomor 1 FH UND1P*, 1992.
- Darojah, Umi, Perubahan Struktur Sosial Ekonomi dari Ekonomi Pertanian ke Ekonomi Industri pada Masyarakat Desa Kubangwungu Kecamatan Ketanggungan Kabupaten Brebes Tahun 1969-2010, *Journal of Educational Social Studies* Vol. 1 No. 2 tahun 2012.
- Despica, Rika, Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang Daerah untuk Pembangunan Wilayah Kota Padang, *Jurnal Spasia*, 2017.
- Dewi, Ida Ayu Listia dan I Made Sarjana, "Faktor-Faktor Pendorong Alih Fungsi Lahan Sawah Menjadi Lahan Non-Pertanian

- (Kasus:Subak kerdung, Kecamatan Denpasar Selatan)", *Jurnal Manajemen Agribisnis*, Vol. 3, No. 2, Oktober 2015, hlm. 163-171.
- Dharoko, Atyanto, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Fakultas Teknik UGM Yogyakarta Tanggal 10 Maret 2008.
- Djajadiningrat, Surna T, *Jurnal Hukum Lingkungan*, Tahun I No.1/1994, ICEL, Jakarta.
- Edelman, M. *What is a peasant? What are peasantries? A briefing paper on issues of definition*, Paper presented at United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Geneva, 15-19 July, 2013.
- Faiz, Pan Mohamad, Teori Keadilan Jhon Rawls, *Jurnal Konstitusi*. Vol. 6, No. 1, April 2009.
- Fanani, Ahmad Zaenal, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Makalah pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UII Yogyakarta.
- Febriansyah, Ferry Irawan, Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 13 No.25, 2017
- Hajer, M. and W. Zonneveld, 2000, "Spatial Planning in the Network Society: Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands", *European Planning Studies*, No. 88, 337-355.
- Handayani, I Gusti Ketut Ayu Rachmi, Pujiyono dan Siska Diana Sari, "Keadilan Sosial dalam Penyelenggaraan Klinik Kecantikan di Indonesia", *Citizenship Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol 7 No 2 Oktober 2019, hlm. 139-148.
- Hapsah, Siti, Industri Pertanian Sebagai Leading Sektor Perekonomian Nasional, *Jurnal Gea UPI Vol. 7, No. 2 2007*.
- Harini, Rika, M. Hanafi Nurdin, Lucky Aprilia, Tinjauan Spasial Analisis Ekonomi Usahatani Pada Lahan Pertanian Terkonversi di Kabupaten Sleman, *Prosiding Pertemuan Imiah Tahunan (PIT) Ikatan Geograf Indonesia*, 2014
- Hariyanto, Analisis Penerapan Sistem Irigasi untuk Peningkatan Hasil Pertanian di Kecamatan Cepu Kabupaten Blora, *Reviews in Civil Engineering*, Vol.02, No.1, Maret 2018.
- Hartiwiningsih, 2013, "Problema Penegakan Hukum Pidana Lingkungan Hidup dan Upaya Penanggulangannya", *Perkembangan Hukum Lingkungan Kini dan Masa Depan: Prosiding Seminar Nasional & Kongres Pembina Hukum Lingkungan Se-Indonesia*, Bandung: Logos, hlm. 433-455.

- Hartono, Sri Redjeki, *Evolusi Kajian Hukum Dagang Menjadi Hukum Bisnis dan Hukum Ekonomi*, Naskah disampaikan dalam pidato purna tugas di Universitas Diponegoro Semarang, Mei 2012.
- Hasibuan, Lailan Safina, Analisis Dampak Konversi Lahan terhadap Sosial Ekonomi Masyarakat di Kabupaten Deli Serdang, *Ekonomikawan*, Vol 15, No 1, hlm. 2, 2015
- Herman, Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa Ulidang Kecamatan Tammerodo Kabupaten Majene, *Growth, Jurnal Ilmiah Ekonomi Pembangunan Volume 1, No. 1, 2019*.
- Hermanto, Reorientasi Kebijakan Pertanian Dalam Perspektif Pembangunan Berwawasan Lingkungan Dan Otonomi Daerah, *Analisis Kebijakan Pertanian*. Volume 7 No. 4, Desember 2009.
- Hidayat, Pengelolaan Sumber Daya Alam Berbasis Kelembagaan Lokal, *Jurnal Sejarah CITRA LEKHA*, Vol. XV, No. 1 Februari 2011,
- Husin, Sukanda, "Peranan Hukum Pidana dalam Memerangi Kejahatan Lingkungan di Indonesia" *Hukum dan Pembangunan*, Vol. 6, 1995.
- Husna, Raudhatul Azhar dan Edy Marsudi, Faktor-faktor yang Memengaruhi Alih Fungsi Lahan Sawah di Kabupaten Aceh Besar, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pertanian*, Vol. 3, No. 4, November 2018,
- Imran, Suwitno Y, Fungsi Tata Ruang dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan Hidup Kota Gorontalo, *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 13 No. 3 September 2013.
- Indrastuti, Lusua dan Susanto Polamolo, Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia, *E-Jurnal Unsri*, 2019.
- Innes, Judith E., adn David E. Booher, "Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century", *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, No. 4 December 2004, page 419-436
- Iqbal, Muhammad dan Sumaryanto, Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat, *Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 5 No. 2, Juni 2007.
- Irawan, Bambang, Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan, *Forum Penelitian Agro Ekonomi*. Volume 23 No. 1, Juli 2005.
-, Meningkatkan Efektivitas Kebijakan Konversi Lahan, *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 26 No. 2, Desember 2008.

- Isa, Iwan, Kebijakan dan Permasalahan Penyediaan Tanah Mendukung Ketahanan Pangan, *Makalah*, 2005.
-, Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian, Makalah, 2006, Jakarta: Badan Pertanahan Nasional
- Iskandar, Johan, Metodologi Memahami Petani dan Pertanian, *Jurnal Analisis Sosial Vol. 11 No. 1 April 2006*.
- Ismet, Mohammad, Tantangan Mewujudkan Kebijakan Pangan Nasional yang Kuat, *Artikel Pangan Edisi No. 48/XVI/Januari/2007*.
- Jazuli, Ahmad, Penegakan Hukum Penataan Ruang dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan, *Jurnal Rechtsvinding, Volume 6, Nomor 2, Agustus 2017*.
- Juergensmeyer, Julian Conrad, "Control of Air Pollution Through the Assertion of Private Rights", *Duke Law Journal* Vol. 1126, 1967.
- Junef, Muhar, Penegakan Hukum dalam Rangka Penataan Ruang Guna Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan, *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE, Vol. 17 No. 4, Desember 2017*.
- KEHATI, Materi Kursus Inventarisasi flora dan fauna Taman Nasional Meru Betiri, Malang, 2009.
- Kementerian Perdagangan, *Laporan Akhir Analisis Kesiapan Sistem Resi Gudang dalam Mendukung Ketahanan Pangan*, Puska Dagri, BP2KP, Kementerian Perdagangan, 2015.
- Khan and Inayat Ullah Khan, From Growth to Sustainable Development in Developing Countries: a Conceptual Framework, *Environmental Economics*, Volume 3, Issue 1, 2012, Page 23-31.
- Kusniati, Retno, Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, *INOVATIF*, Vol. 6 No. 2, hlm. 17-18, 2013.
- Lailiyah, Aisyah, 2017, Penggunaan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 Sebagai Dasar Hukum Mengingat dalam Undang-Undang (Analisis terhadap: Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2008 tentang Informasi Geospasial; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika, *RechtsVinding Online*
- Landefeld, Js., and J.M. Hanies, "Valuing Nonrenewable Resources: The Mining Industries", In *Measuring Nonmarket Economic Activity: BBA Working Papers* BEA.

- Las, Irsal, K. Subagyo, A. P. Setianto, Isu Dan Pengelolaan Lingkungan dalam Revitalisasi Pertanian, *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pertanian* Vol. 25 No. 3 2006.
- Latif, Adam, Irwan, Muhammad Rusdi, Ahmad Mustanir, & Muh Sutrisno, Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Infrastruktur di Desa Timoreng Panua Kecamatan Panca Rijang Kabupaten Sidenreng Rappang, *Jurnal MODERAT, Volume 5, Nomor 1, Februari 2019*.
- Lestari, Dwi Suci Sri & Djumiko, Perkembangan Perumahan dan Permukiman Sebagai Penentu Arah dan Bentuk Kebutuhan Permukiman di Pinggiran Kota, *e-Jurnal Teknik Sipil dan Arsitektur Fakultas Teknik UTP Surakarta* Vol. 21 No 25, Juli 2017.
- M.D, Mahfud 1998, Pancasila Sebagai Paradigma Pembaharuan Hukum, *Jurnal Filsafat Pancasila*, Yogyakarta; Universitas Gajahmada.
- Mahmuddin, Paradigma Pembangunan Pertanian: Pertanian Berkelanjutan Berbasis Petani dalam Perspektif Sosiologis *Jurnal Sosiologi Universitas Syiah Kuala*, Vol. 3, No.3, Juni 2013.
- Makarau, Vicky H, Penduduk, Perumahan dan Pemukiman Perkotaan, dan Pendekatan Kebijakan, *Jurnal Sabua* Vol.3, No.1: 53-57, Mei 2011.
- Maman, Ujang, Konversi Lahan Pertanian dan Persoalan Kedaulatan Pangan, *Jurnal Agribisnis*, Vol. 7, No. 1, Juni 2013.
- Manyamsari, Ira dan Mujiburrahmad, Karakteristik Petani dan Hubungannya dengan Kompetensi Petani Lahan Sempit (Kasus: Di Desa Sinar Sari Kecamatan Dramaga Kabupaten Bogor Jawa Barat), *Agrisep* Vol () No. 2, 2014.
- Minulyo, A. Joni, 2008, Pemaknaan Penguasaan Negara atas Agraria, *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Volume 26 No. 1.
- Monografi Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bogor Tahun 2012.
- Mukarom, Zaenal, Strategi Komunikasi Politik Perempuan di Lembaga Legislatif, *Jurnal Ilmu Dakwah* Vol. 5 No. 2 edisi Juli-Desember 2011.
- Mustanir, Ahmad dan Abadi, Partisan, A Nasri, Participation of Ethnic Community Towani Tolotang in Deliberation of Development Plan, *Publisher Atlantis Press, Edvances in Social Science, Education and Humanities Research*, Vol 84, (ICONEG 2016) IS, April 2017.

- Mustanir, Ahmad dan Darmiah, Implementasi Kebijakan Dana Desa dan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan di Desa Teteaji Kecamatan Tellu Limpoe Kabupaten Sidenreng Rappang, *Jurnal Politik Profetik Volume 04, No. 2 Tahun 2016*.
- Nasution, Abdul Hakim G., "Hak Asasi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan Berkesinambungan", *ANDAL*, No. 7, 1990.
- Nasution, L. I., 2003, *Konversi Lahan Pertanian: Aspek Hukum dan Implementasinya*, Prosiding Seminar Nasional Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian, Jakarta: Badan Litbang Pertanian.
- Notonagoro, *Prasaran Tentang Pancasila dan Pengamalannya*, Lokakarya Pengamalan Pancasila, Kerjasama dengan Departemen Dalam Negeri Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, Tanggal 20 Maret sampai dengan 2 April 1976, Yogyakarta, Panitia Lokakarya Pengamalan Pancasila 1976.
- Nugroho, Arief, dan Dyah Hapsari Prananingrum, Ketidakadilan dalam Perjanjian Jual-Beli Sayur, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 2. September 2007.
- Nurhidayah, Zullaika Tipe, Aspek Keadilan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Nonpertanian (Studi Kecamatan Nguter Kabupaten Sukoharjo), *Jurnal Repertorium Volume IV No. 2 Juli - Desember 2017*.
-, dan Lego Karjoko, "Aspek Keadilan Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian (Studi Kecamatan Nguter Kabupaten Sukoharjo)", *Jurnal Repertorium Volume IV No. 2, Juli - Desember 2017*.
- Ohoitmur, Yong, 2002, *Teori Etika tentang Tujuan Hukum*, Jakarta: Makalah Seminar Nasional HIDESE XI.
- Oktavia, *Zalika*, Dwidjono Hadi Darwanto, dan Slamet Hartono, Sektor Pertanian Unggulan di Sumatera Selatan, *Agraris Vol.1 No.2 Juli 2015*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Public Participation and Environmentals Matter", *ENV/Min.*, (79) 7.
- Pasya, Gurniwan Kamil, *Industri dengan Berbagai Masalah yang Dihadapi di Saat Sekarang Ini*, *Jurnal Geografi Gea 7 (2), 2010*.
- Prabowo, Ardianto, I Gusti Ketut Rachmi Handayani, dan Isharyanto, "Partisipasi Masyarakat sebagai Perwujudan Pemerintahan Berwawasan Pancasila dalam Mekanisme Perizinan Lingkungan", *Prosiding Seminar Nasional Hukum Transendental*

2019 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

- Pramudiana, Ika Devy, Dampak Konversi Lahan Petanian Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi *Petani* di Kecamatan Tikung Kabupaten Lamongan, *Asketik Vol. 1 No. 2 Desember 2017*.
- Pranaji, Tri, Wirausaha, Kemitraan dan Pengembangan Agribisnis Secara Berkelanjutan, *Analisis CSIS, Vol.24, Jakarta: CSIS, 1995*
- Purwaningsih, "Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, Dan Pemberdayaan Masyarakat", *Jurnal Ilmu Ekonomi dan Pembangunan*, Vol. 9, No. 1, Juni 2008, hlm. 1-27.
- Pusat Pengembangan Hukum Agraria dan Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional (puslitbang BPN), Penelitian tentang Evaluasi Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Hasil Penelitian, Tidak Dipublikasikan & Diterbitkan Terbatas, Malang, 2003-2005.
- Putri, Zara Rosalia, Analisis Penyebab Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Lahan Nonpertanian Kabupaten/ Kota di Provinsi Jawa Tengah 2003-2013, *Jurnal EKO-REGIONAL Unsoed Purwokerto, Vol.10, No.1, Maret 2015*.
- Rachmat, Muchjidin, dkk, *Kajian Sistem Cadangan Pangan Masyarakat Perdesaan untuk Mengurangi 25% Risiko Kerawanan Pangan*, Balitbang Deptan RI, 2010.
- Rachmat, Muchjidin, *et.al*, Percepatan Pembangunan Pangan Menuju Pencapaian Ketahanan Pangan yang Mandiri dan Berdaulat, *Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol. 33 No. 1, Juli 2015*.
- Rahbinder, Erkard, 1979, *Private Recourse for Environmental Harm*, Federal Republic of Germany Environmental Pollution and Individual Right, an International Symposium.
- Rosyadi, Imron, Identifikasi Faktor Penyebab Kemiskinan di Perdesaan dalam Perspektif Struktural, *The 6th University Research Colloquium 2017 Universitas Muhammadiyah Magelang, 2017*.
- Santoso, Urip, "Eksistensi Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional", *Mimbar Hukum*, Vol. 24, No. 2, 2012, hlm. 187-375.
- Sawitri, Dewi dan Ishma F. Soepriadi, Modal Sosial Petani dan Perkembangan Industri di Desa Sentra Pertanian Kabupaten Subang dan Kabupaten Karawang, *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota Vol. 25, No. 1,, April 2014*.

- Sidharta, B. Arief, 2003, "Filsafat Hukum Pancasila", *Materi Kuliah Sistem Filsafat Hukum Indonesia*, Program Pascasarjana UNPAD.
- Sihaloho, Martua, Heru Purwandari, dan Dyah Ita Mardiyarningsih, *Reforma Agraria dan Revitalisasi Pertanian di Indonesia: Studi Kasus Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura di Jawa Barat*, *Sodality: Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia Vol. 04, No. 01, April 2010*.
- Simatupang, P. dan B. Irawan, *Pengendalian Konversi Lahan Pertanian: Tinjauan Ulang Kebijakan Lahan Pertanian Abadi*, Makalah Seminar Nasional, *Multifungsi dan Konversi Lahan Pertanian*, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian, Jakarta, 25 Oktober 2002.
- Soemantri M, Sri, *Permasalahan Hukum Tata Negara (dan Politik) dalam Perspektif Penelitian, Pengembangan dan Pendidikan Hukum di Indonesia*, (Makalah), FH-UNDIP-DIKTI-DEPDIBUD, Bandung Ambarawa, 199.
- Subekti, Rahayu, Lego Karjoko, dan Wida Astuti, *"Kebijakan Tata Ruang di Kabupaten Kutai Kartanegara (Studi Valorisasi Ruang)"*, *Yustisia Vol.2 No. 2, Mei - Agustus 2013*.
- Sudalmi, Endang Sri, *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan*, *INNOFARM: Jurnal Inovasi Pertanian Vol.9, No. 2, September 2010*.
- Suharko, 2006, *Gerakan Sosial Baru di Indonesia: Repertoar Gerakan Petani*, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 10, No. 1, Juli 2006.
- Sumaryanto, dan Tahlim, 2005, *Analisis Kebijaksanaan Konversi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonpertanian*, Laporan Hasil Penelitian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian Bekerja Sama dengan Proyek Pembinaan Kelembagaan Penelitian Pertanian, Bogor: Badan Litbang Pertanian.
- Sumaryoto, *Dampak Keberadaan Jalan Tol terhadap Kondisi Fisik, Sosial, dan Ekonomi Lingkungannya*, *Journal of Rural and Development*, Volume I No. 2 Agustus 2010.
- Suryana, Achmad, *Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan dan Penanganannya*, *Forum Penelitian Agro Ekonomi 32 (2), 2014*.
- Suryana, Achmad, *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan*, Disampaikan dalam Kuliah Umum Mahasiswa Sarjana

- dan Pasca Sarjana Jurusan Agribisnis IPB, 14 Desember 2013, Bogor.
- Susilowati, Femomena Penuaan Petani dan Berkurangnya Tenaga Kerja Muda serta Implikasinya bagi Kebijakan Pembangunan Pertanian, *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 34 No. 1, 2016.
-, Kebijakan Insentif untuk Petani Muda: Pembelajaran dari Berbagai Negara dan Implikasinya bagi Kebijakan di Indonesia Incentive Policy for Young Farmers: Lesson Learned from Various Countries and the Implications for Indonesian Policy, *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 34 No. 2, tahun 2016.
- Takim, M. Hamzah, Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) Di Kabupaten Gresik terhadap Ijin Usaha san Industri, *Airlangga Development Journal*, Vol. 2, No, 2, 2018.
- Taufik, Muhammad, Akbar Kurniawan, Fany Maya Pusparini, Penentuan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Menggunakan Metode Multi Data Spasial Di Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan, *Journal of Geodesy and Geomatics*, VOL 13, NO 1 2017.
- Tempo, *Kita Makin Dekat dengan Racun*, Tempo, No. 43, Tahun XIV, 22 Desember 1984.
-, *Menghilangnya Ikan dari Cilacap*, Tempo, No. 21, Tahun XV, 3 Agustus 1985.
-, *Mereka Lumpuh kena Minamata-Byo?*, Tempo, No. 23, Tahun XV, 3 Agustus 1985.
- Uchyani F, Rhina, dan Susi Wuriani, Tren Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Klaten, SEPA, Vol. 8 No. 2 Februari 2012
- Umunnakwe, V. C., Pyasi, V. K., & Pande A. K., Factors Influencing Involvement In Agricultural Livelihood Activities Among Rural Youth In Jabalpur District Of Madhya Pradesh, India, *International Journal of Agricultural Policy and Research*, Vol. 2 No. 8, 2014.
- Utomo, Muhajir, *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan*, Makalah Temu Pakar Pertanian Mukerwil di Bandar Lampung, 25-27 April 2003.
- Wardani, N.I.A., M. Adnan, & W. Widawati, Pengendalian Konversi Lahan Sawah Menjadi Industri dan Perumahan di Kabupaten Sukoharjo Tahun 2010-2013, *Journal of Politic and Government Studies*, Vol. 4, No. 1, 2014.

- Wibowo, Arif, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani dan Albertus Sentot Sudarwanto, "Penerapan Kebijakan Izin Pemanfaatan Air dan Energi Air di Taman Nasional Kerinci Seblat dalam Mewujudkan Pembangunan Berwawasan Lingkungan," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi* Vol.6 No. 2, 2018
- Widowati, Dyah Ayu, Ananda Prima Yurista, & Rafael Edy Bosko, Hak Penguasaan atas Sumber Daya Alam dalam Konsepsi dan Penjabarannya dalam Peraturan Perundang-undangan, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 16 No.2 - Juni 2019.
- Winahyu Erwiningsih, Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945, *Jurnal Hukum*, Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009.
- Winoto, Joko, Tanah Telantar untuk Rakyat, *Majalah Gatra*, 19 April 2010.
- Winoto, Joyo, *Reforma Agraria dan Keadilan Sosial*, disampaikan dalam rangkaian Dies Natalis Universitas Padjajaran ke 50, Bandung, 2007.
- Wolf, E. R., Types of Latin American Peasantry: A Preliminary Discussion, *American Anthropologist* 57 (3) 1955.
- Worosuprojo, Suratman, 2007, *Pengelolaan Sumberdaya Lahan Berbasis Spasial dalam Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia*, Makalah Pidato Pengukuhan Guru Besar UGM Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
- Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman.
- Undang-Undang No. 7 tahun 1996 tentang Pangan.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Migas.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Penggunaan Tanah Telantar.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

Perpres Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

Komisi Yudisial RI, 2012, Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung RI dan Ketua Komisi Yudisial RI Nomor 047/KMA/SKB/IV/2019, 021SKBIP.KY/IV/2009 Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, Jakarta: Komisi Yudisial RI.

Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra/9/1/12 tentang Pengertian Tanah Pertanian.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, PMNA No. 9 Tahun 1999.

Peraturan Menteri ATR Ka. BPN Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan RTRW Provinsi.

Peraturan Menteri Pertanian No. 81 Tahun 2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

- Pergub Jateng No. 47 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis, Persyaratan, dan Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah.
- Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banyumas Tahun 2011-2031.
- Peraturan Daerah Kabupaten Klaten Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten Tahun 2011-2031.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031.

Tesis, Disertasi

- Chofyan, Ivan, 2014, *Kajian Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kabupaten Bandung*, Disertasi Universitas Islam Bandung.
- Latipullahayat, Atip, 2007, *"State Control and Privatisation of the Indonesian Telecommunications Industry: From Ownership to Regulation"*, Unpublished Ph.D Thesis, Monash University Melbourne.
- Rohman, Asep Taufik, 2016, *Implementasi Kebijakan melalui Kualitas Pelayanan Penerimaan Pajak Daerah dan Implikasinya terhadap Kepuasan Masyarakat di Dinas Pendapatan Kabupaten Kuningan (Studi Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan No. 15 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah)*, Bandung: Disertasi Universitas Pasundan.
- Saptini, Endah, 2015, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam Rangka Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Klaten*, Tesis Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Sumaya, Ira, 2009, *Analisis Hukum Landreform Sebagai Upaya Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat (Studi Pada Kegiatan Redistribusi Tanah di Kota Medan Periode 2007-2008)*, Tesis Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan.

- Trigunasih, Ni Made, *Pemetaan Alih Fungsi Lahan Sawah untuk Kelestarian Subak dalam Menunjang Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Denpasar*, Disertasi Universitas Udayana.
- Wahid, Andi Muh. Yunus, *Nilai-nilai Hukum Lingkungan Versi Lontarak Latoa dan Realitas Sosialnya, Suatu Studi pada Pelestarian Sumber Daya Alam di Kabupaten Bone, Sulawesi Selatan*, Makassar: Program Pascasarjana UNHAS (Tidak Dipublikasikan)
- Wuri, Julita Ratmika, & Fransisca Winarni, 2017 *Evaluasi Program Pemanfaatan Tata Ruang pada Kawasan Pertanian di Kabupaten Sleman*, Tesis Universitas Negeri Yogyakarta

Internet

- Amiany, 2017, *Penyelenggaraan Tata Ruang Sesuai UU No.26 Tahun 2007*, <https://www.researchgate.net/publication/324280720-Penyelenggaraan-Tata-Ruang-Sesuai-UU-No.26-Tahun-2007>.
- Anonim, 2014, *Teori Partisipasi: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Menurut Para Ahli*, <https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/teori-partisipasi-konsep-partisipasi-masyarakat-dalam-pembangunan-menurut-para-ahli->.
- Anonim, 2014, *Ketahanan Pangan*, <http://www.bulog.co.id/ketahananpangan.php>.
- Anonim, 2015, *Property Right*, <https://bebasbanjir2025.wordpress.com/04-konsep-konsep-dasar/property-right/>,
- Anonim, 2016, *Alih Data Fungsi Lahan Pertanian Agribusiness*, <http://www.Alih-Data-Fungsi-Lahan-Pertanian-Agribussiness.html>,
- Anonim, 2016, *Pemkab Banyumas Perketat Izin Alih Fungsi Lahan* <http://www.antaraneews.com/print/321657/pemkab-banyumas-perketat-izin-alih-fungsi-lahan>.
- Anonim, 2016, *7 Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian*, <http://ilmugeografi.com/ilmu-sosial/dampak-alih-fungsi-lahan-pertanian>,
- Bayu, Dimas Jarot, 2019, *Sebanyak 1,5 Juta Hektare Lahan Terlantar di Indonesia*, <https://katadata.co.id/berita/2019/03/04/sebanyak-k-15-juta-hektare-lahan-terlantar-di-indonesia>,
- Eka Prasetya, 2012, *Dampak Alih Fungsi Lahan pada Produktivitas Pertanian di Indonesia*, <http://khasindonesia->

- asliindonesia.blogspot.co.id/2012/05/dampak-alih-fungsi-lahan-pada.html.
- Fawaidurrahman, 2012, *Mencari Keadilan Hukum di Indonesia, Membendung Keadilan Prosedural Menuju Keadilan Substansial*, <http://fawaidroh.wordpress.com>.
- Firdaus Baderi, 2018, “Kerusakan Lingkungan Hidup dan Pembangunan Infrastruktur”, <https://www.neraca.co.id/article/103568/kerusakan-lingkungan-hidup-dan-pembangunan-infrastruktur>.
- Gatot Irianto, Menyoal Alih Fungsi Lahan, “Kekeringan, dan Ketahanan Pangan”, <http://www.litbang.pertanian.go.id/artikel.php/267/pdf/MenyoalAlihFungsiLahan,Kekeringan,danKetahananPangan.pdf>.
- I Made Oka Parwata, 2016, *Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, <https://distantp.baliprov.go.id/lahan-pertanian-pangan-berkelanjutan>.
- Nurseffi Dwi Wahyumi, 2014,” Konflik Tambang dan Korban-korbannya”, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/2055595/konflik-tambang-dan-korban-korbannya>.
- KBBI Online, 2019, “tata guna”, <https://kbbi.web.id/tataguna>.
- Kementerian Agama RI, 2021, “Qu’an Surat Annisa Ayat 58”, <https://quran.kemenag.go.id/sura/4>.
-, “Qu’an Surat Al-Maidah Ayat 8”, <https://quran.kemenag.go.id/sura/5>.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, 2019, *Terdapat 6.621 Lokasi di Indonesia Terindikasi Melanggar Tata Ruang*, <https://www.atrbpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/terdapat-6621-lokasi-di-indonesia-terindikasi-melanggar-tata-ruang-93911>
- Lisasih, Nin Yasmine, *Bagaimanakah Sebenarnya Kewenangan Hak Menguasai Tanah oleh Negara?* <https://ninyasminelisasih.com/https://ninyasminelisasih.com>.
- Lulu Anjarsari, 2015, *Seluruh UU SDA Dibatalkan MK*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10634>.
- Muchtar Sani, *Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Perbatasan Negara di Provinsi Maluku Utara dan Papua Barat*, [Masyarakat Kontra Produktif --- 313](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/struktur-djpp/dit-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- ppk/63-rancangan-peraturan/rancangan-peraturan-pemerintah/2433-rancangan-peraturan-pemerintah-tentangrencana-tata-ruang-kawasan-perbatasan-negara-di-provinsi-maluku-utara-dan-papua-barat.html.
- Muhtar Habibi, 2018, *'Petani' dalam Lintasan Kapitalisme*, <https://indoproggress.com/2018/04/petani-dalam-lintasan-kapitalisme/>
- Nursaid, 2014, *Kebijakan Alih Fungsi Lahan Sawah ke Penggunaan Nonpertanian*, <http://nursaid92.blogspot.co.id/2014/03/kebijakan-alih-fungsi-lahan-sawah-ke.html>,
- Okta Purnama, 2011, *Materi Perkuliahan: Pengantar Ilmu Politik*, <http://purnamaokta.blogspot.co.id/2011/08/materi-perkuliahan-pengantar-ilmu.html>.
- Pasaribu, Sehat M, <http://www.litbang.pertanian.go.id/buku/konversi-fragmentasi-lahan/BAB-II-3.pdf>
- PRLM (Pikiran Rakyat On Line)
- Sri Hariyani, 2017, *Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan*, <https://bappeda.temanggungkab.go.id/artikel/detail/pentingnya-partisipasi-masyarakat--dalam--perencanaan-pembangunan->.
- Satria Sukananda: <https://www.harianbhirawa.co.id/urgensi-perlindungan-lahan-pertanian-pangan-berkelanjutan/>
- Sunarto Sastrowardojo, 2017, *Potensi Konflik Tata Ruang*, <https://kaltim.tribunnews.com/2017/03/01/potensi-konflik-tata-ruang>.
- The People's Government The People's Voice, *Section I Framework and Context: The Public and the Public Sphere*, dalam www.parliament.gov.za/pls/portal30/docs/Folder/Parliamentary-Information/People/chap04.html. Page. 2.
-, *Section 3 Public Participation in Theory and Practice: Looking at Alternative Models*, <http://www.parliament.gov.za/pls/portal30/docs/Folder/ParliamentaryInformation/Publications/People/chap12.html>.

- Tri Wahyu, 2020, *Urgensi Ketahanan Pangan dan Inovasi Beras Bonggol Pisang*, <https://geotimes.co.id/opini/urgensi-ketahanan-pangan-dan-inovasi-beras-bonggol-pisang/>.
- Tri Wahyuni, 2018, *BPS Sebut Luas Lahan Pertanian Kian Menurun*, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181025153705-92-341433/bps-sebut-luas-lahan-pertanian-kian-menurun>.

INDEKS

A

Alih fungsi, 101, 102, 107, 110,
111, 159, 210, 239

L

Lahan pertanian, 20, 84, 97,
101, 111, 159, 210

Lahan pertanian pangan
berkelanjutan, 159

LP2B, 104, 107, 153, 156, 158,
160, 165, 180, 181, 221,
240, 241, 242, 243, 249,
250, 259, 269, 274, 279,
308

P

Pangan, 12, 104, 106, 108,
109, 133, 134, 138, 140,
141, 142, 144, 147, 153,
154, 155, 156, 157, 158,

160, 161, 162, 163, 164,
167, 169, 179, 180, 181,
184, 185, 186, 188, 196,
199, 210, 214, 223, 224,
225, 226, 227, 230, 231,
232, 233, 238, 239, 240,
241, 242, 247, 249, 259,
260, 261, 269, 274, 276,
279, 288, 290, 303, 304,
306, 307, 308, 309, 310,
311, 312, 313, 315

Partisipasi publik, 247, 256

Perda, 17, 157, 166, 181, 186,
187, 188, 189, 190, 196,
197, 198, 205, 210, 222,
242, 255, 258, 259, 261,
262, 263, 264, 265, 266,
267, 268, 272, 276, 277,
278, 279

Perencanaan tata ruang, 24,
237, 277

PROFIL PENULIS

DR. H. SOEDIRO. S.H., LL.M.



Lahir di Purwokerto pada tanggal 13 Februari 1966, anak ke 6 dari pasangan Wakim Wirjodihardjo dan Nasikem. Setelah menyelesaikan Pendidikan Dasar di SD Negeri Kranji V Purwokerto pada tahun 1979, ia melanjutkan Pendidikan di SMP Negeri 2 Purwokerto (lulus tahun 1982). Karena cita-citanya menjadi seorang guru, maka kemudian ia melanjutkan studi di SPG Negeri Purwokerto (lulus Tahun 1985). Namun pada masa itu, pengangkatan Guru SD sangat sulit. Sehingga setelah tamat, ia justru melanjutkan kuliah di Program DI Jurnalistik Jakarta (Tahun 1986). Memang sejak di SMP, ia sudah sering menulis. Di antaranya di Media Pelajar MOP (Semarang), Harian Suara Merdeka (Semarang), Harian Kedaulatan Rakyat (Yogyakarta), dan Harian Berita Nasional (Yogyakarta). Dan dipicu karena kesulitan menjadi guru itulah yang mengubah arah karir Penulis. Maka terhitung sejak lulus DI Jurnalistik pada tahun 1986, ia memutuskan untuk bekerja sebagai wartawan, bahkan ia sempat bekerja di beberapa media cetak. Namun, setelah lebih dari 10 tahun menjadi insan Pers, ia kemudian kembali mengubah karier. Diawali dengan menempuh Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Purwokerto (UMP), lulus Tahun 2005. Niat semula adalah menjadi Advokat. Namun selesai kuliah, ia diterima sebagai dosen di FH UMP tersebut. Selanjutnya ia menempuh Sekolah Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, pada Tahun 2006-2008. Sedangkan Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Sebelas Maret Surakarta (UNS) diselesaikannya pada tahun 2021.

Mengawali karier di bidang Jurnalistik, Penulis bekerja sebagai Koresponden SKM Bintang Indonesia Jakarta (Tahun 1986); kemudian menjadi Wartawan *Freelance* (Tahun 1987-1996); Koresponden Majalah FAKTA Surabaya (Tahun 1997-2000); Wartawan SKH Sudirman Pos Purwokerto (Tahun 1998); Pemred SKM Suara Gerilya Purwokerto (Tahun 1999) dan Pemred Tabloid Media Promo Purwokerto (Tahun 2000).

Selesai menempuh Pendidikan di Fakultas Hukum UMP, kemudian ia menjadi Dosen di FH UMP sejak tahun 2005-sekarang. Ia juga diberi tugas sebagai staf Pusat Penerimaan Mahasiswa Baru (PPMB) UMP Tahun 2009-2013, sekaligus anggota *Career Development Center (CDC)* UMP Tahun 2009-2010; Kabiro Pengembangan & Kerjasama UMP Tahun 2013; Kabiro PMB UMP Tahun 2013-2016; Kahumas & Promosi UMP Tahun 2016-2019; Dekan Fakultas Hukum UMP Periode 2020 -2023.

Dalam Bidang Organisasi, Penulis yang juga seorang Dalang Wayang Kulit, aktif di berbagai bidang. di antaranya adalah:

1. Ketua KJI (Komunitas Jurnalis Indonesia) untuk wilayah Eks-Karesidenan Banyumas, Tahun 1998-2000
2. Ketua I PEPADI (Persatuan Pedalangan Indonesia) Banyumas Tahun 2008-2013
3. Penasihat PEPADI Banyumas Tahun 2013-2018, 2018-2023
4. Anggota Majelis Hukum dan HAM Pimpinan Daerah Muhammadiyah (PDM) Banyumas, Tahun 2010-2015
5. Sekretaris Majelis Hukum dan HAM PDM Banyumas, Tahun 2015-2020
6. Anggota Majelis Lingkungan Hidup Pimpinan Wilayah Muhammadiyah (PWM) Jawa Tengah, Tahun 2010-2015
7. Penasihat Paguyuban Sayang Ginjal “Edelweis” RSUD Banyumas Tahun 2016-Sekarang
8. Anggota MPD (Majelis Pengawas Daerah) Notaris Banyumas-Purbalingga, Tahun 2016-2018
9. Sekretaris *Indonesia Crisis Center (ICC)* Cabang Jawa Tengah, Tahun 2017-2020
10. Anggota Forum Dekan FH dan Ketua STIH PTM Se-Indonesia periode 2020-2023