

PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DALAM PERSPEKTIF ALIH FUNGSI LAHAN DI KABUPATEN CIREBON

Masrukhin¹

Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Swadaya Gunung Jati (UGJ) Cirebon

DOI: <http://dx.doi.org/10.33603/hermeneutika.v3i1.2002>

Abstrak

Sektor pertanian masih menjadi sektor unggulan di Indonesia. Selain tenaga kerja yang terserap cukup besar, sektor ini juga masih mampu memberikan kontribusi pendapatan yang cukup besar bagi perekonomian nasional. Akan tetapi, permasalahan yang paling mendasar dari sektor pertanian ini adalah semakin menyusutnya lahan pertanian akibat alih fungsi lahan. Lahan merupakan faktor utama dalam pengembangan pertanian. Oleh karena itu, pada tahun 2009 Pemerintah bersama-sama dengan DPR mengesahkan lahirnya Undang-Undang No.41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Undang-undang ini diharapkan dapat menahan laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat menopang ketahanan pangan nasional dan Indonesia memiliki lahan pertanian abadi. Pelaksanaan LP2B di Kabupaten Cirebon dapat dikatakan belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan berbagai kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan amanat undang-undang tersebut. Aspek pengembangan, pemanfaatan, pembinaan, sampai dengan aspek sanksi belum diterapkan karena masih terfokus pada proses perencanaan dan penetapan LP2B. Perlindungan Hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Cirebon masih belum berjalan maksimal, alih fungsi lahan belum mengindahkan aturan yang ada. Sanksi terhadap pelanggaran belum diterapkan secara maksimal.

Kata kunci: *Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Alih Fungsi Lahan*

¹ Masrukhin¹
Email: eri17april@gmail.com

I. PENDAHULUAN

a. Latar Belakang

Sebagai negara agraris yang memiliki serapan tenaga kerja terbanyak dibandingkan sektor ekonomi lainnya, sektor pertanian menjadi salah satu tumpuan pembangunan nasional, khususnya dalam penyediaan pangan. Pasokan pangan lokal menjadi tumpuan bagi penyediaan pangan nasional. Namun, seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, peningkatan aktivitas ekonomi, serta peningkatan kebutuhan pangan menyebabkan upaya mencapai ketahanan pangan nasional di masa mendatang menjadi semakin berat. Apalagi ditunjang dengan kenyataan bahwa penyediaan pangan lokal belum mampu memenuhi permintaan pangan nasional. Hal ini disebabkan oleh meningkatnya permintaan dan turun naiknya produksi dan produktivitas pangan nasional. Dengan kata lain, produksi pangan sangat dipengaruhi iklim, apalagi sekarang ini pertanian dihadapkan pada fenomena iklim yang tidak menentu sebagai akibat terjadinya perubahan iklim (climate Tantangan berikutnya yang harus dihadapi oleh sektor pertanian

adalah semakin tergerusnya lahan-lahan pertanian oleh aktivitas ekonomi manusia, terutama untuk permukiman, pembangunan infrastruktur (jalan, bendungan, dan sebagainya), ataupun industri. Pembangunan yang terus dilaksanakan menyebabkan banyak lahan pertanian yang harus beralih fungsi menjadi non-pertanian. Alih fungsi lahan semakin masif terjadi di wilayah perkotaan. Data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa selama periode Juni 2003-Juni 2018, terjadi konversi lahan sawah menjadi lahan bukan pertanian mencapai sekitar 12,7 ribu ha, sementara konversi dari lahan pertanian bukan sawah menjadi lahan non pertanian mencapai sekitar hampir 30 ribu ha. Harga lahan yang cukup tinggi menjadi salah satu faktor pemicu para petani untuk melepas kepemilikan lahannya ke investor untuk dialihfungsikan. Artinya, motif ekonomi menjadi penyebab utama dari alih fungsi lahan. Adapun petaninya itu sendiri memanfaatkan hasil penjualan lahannya tersebut dalam berbagai keperluan, seperti pergi ke Mekkah untuk menunaikan ibadah haji, warisan, membeli lahan

baru di wilayah yang jauh dari perkotaan, dan sebagainya. Akibatnya keadaan ini menyebabkan kemampuan lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan makanan bagi penduduk semakin berkurang. Apabila hal ini dibiarkan, maka akan terjadi penurunan produksi pangan, khususnya padi. Akibatnya, kemampuan produksi pangan lokal semakin tidak mampu memenuhi tekanan demand pangan yang cukup tinggi, selanjutnya pemerintah akan melakukan impor atas komoditas pangan. Dampak berikutnya adalah semakin besar anggaran pemerintah untuk pengadaan pangan impor atau terjadinya pengeluaran sumber daya kapital ke luar negeri (*capital flight*). *change*).

Menyadari kondisi yang semakin mengkhawatirkan atas konversi lahan tersebut, Pemerintah bersama-sama dengan DPR mengesahkan lahirnya Undang-Undang No.41 Tahun 2009 Tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Undang-Undang ini diharapkan dapat menahan laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat menopang

ketahanan pangan nasional. Di samping itu, pemerintah akan memiliki lahan pertanian abadi dalam rangka penyediaan pangan karena di dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa lahan-lahan yang termasuk di dalam kategori lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) tidak dapat dialihfungsikan ke peruntukan lain. Dengan kata lain, pemerintah tidak akan memberi rekomendasi alih fungsi atas tanah yang telah ditetapkan sebagai lahan LP2B. Dengan diterbitkannya Undang-Undang ini, pemerintah berharap dapat melindungi lahan-lahan pertanian pangan dari konversi lahan dan menjadikan lahan tersebut menjadi lahan abadi bagi pertanian. Namun, tentunya Undang-Undang ini tidak dapat berjalan dengan baik apabila petani sebagai pemilik lahan tidak mengetahui keberadaan dari Undang-Undang tersebut.

Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 mengamanatkan, bahwa perlindungan lahan pertanian pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penataan ruang wilayah. Perlindungan lahan pertanian pangan perlu dilakukan

dengan menetapkan kawasan-kawasan pertanian pangan yang perlu dilindungi. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009. Data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Cirebon menunjukkan bahwa terjadi penurunan lahan pertanian sebesar 3,7% per tahun.

Konversi lahan merupakan bentuk gejala yang normal terjadi di wilayah yang sedang berkembang, perkembangan suatu lahan dan pengembangan kota dapat mengacu pada dua hal yaitu (1) pemanfaatan lahan sebelumnya, yaitu suatu pemanfaatan lahan sebelumnya dengan pemanfaatan lahan yang baru, (2) pemanfaatan/perubahan yang terjadi sebagai akibat dari rencana tata ruang wilayah setempat.

Pada kenyataannya konversi lahan bersifat dilematis, dimana peningkatan jumlah penduduk dan pertumbuhan kegiatan ekonomi memerlukan lahan sebagai wadah pelaksanaannya. Di sisi lain, peningkatan pertumbuhan penduduk

juga membutuhkan Superaturan Pemerintahly bahan pangan yang tidak sedikit pula atau dapat dikatakan bahwa pertumbuhan penduduk selalu berbanding lurus dengan kebutuhan pangan dan tempat tinggal. Faktor yang menjadi pendorong perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi lahan non pertanian adalah disebabkan oleh pertumbuhan penduduk, Urbanisasi tenaga kerja, pertumbuhan industry, rencana tata ruang yang mengakomodasi strategi pengembangan metropolitan serta belum adanya rencana tata ruang yang berkekuatan hukum baik di tingkat kabupaten maupun di tingkat kecamatan (Ismaya, 2011). Sehingga pada akhirnya akan sangat banyak lahan yang dibutuhkan untuk mencukupi kebutuhan pangan, namun disisi lain juga akan banyak dibutuhkan lahan yang dikonversikan menjadi tempat tinggal. Dikarenakan kebutuhan lahan untuk tempat tinggal yang tinggi, menyebabkan harga lahan menjadi mahal, serta kurang sejahteranya profesi petani yang notabene merupakan pelaku usaha tani sebagai penyedia bahan pangan, maka tidak salah lagi jika

banyak petani yang kemudian menjual lahannya sebagai upaya untuk mempertahankan hidup. Sehingga pada akhirnya penggunaan lahan untuk pertanian akan selalu dikalahkan (Harini, n.d.). Tanah produktif semakin lama kan semakin sempit sementara penggunaan tanah untuk kebutuhan pembangunan selalu meningkat dan hal tersebut akan berpengaruh terhadap: (1) Hasil produksi pertanian,; (2) Luas tanah; (3) Jumlah tenaga kerja (Mudjiono, 1992). Permasalahan ini akan menjadi sangat penting karena penyusutan tanah produktif yang terkonversi menjadi lahan non pertanian semakin meningkat. Satu-satunya tempat yang dapat dihuni oleh manusia hanyalah bumi yang membutuhkan penyelamatan dari ancaman-ancaman yang diperbuat oleh manusia, sehingga kemudian bumi dapat memberikan atau menopang segala kebutuhan hajat hidup manusia yang berada di atasnya, berapapun pertumbuhan penduduknya asalkan pembangunan dilaksanakan secara bijak dengan mengindahkan keutuhan fungsi lingkungan dalam proses pengembangannya (Soejono, 1996).

Peraturan perundangan terkait dengan LP2B ini masih dapat dikatakan relevan dengan prioritas Nawa Cita yang disebutkan di dalam RPJMN Tahun 2015-2019. Pada Nawa Cita ke-5 disebutkan bahwa “Meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat Indonesia”. Artinya, salah satu wujud dari peningkatan kualitas hidup adalah dengan peningkatan kesejahteraan penduduk. Peningkatan kesejahteraan hidup petani lebih dikaitkan pada penguasaan lahan pertanian. Oleh karena itu, prioritas ini masih memiliki relevansi dengan upaya perlindungan petani melalui LP2B.

Akan tetapi, seiring perjalanan waktu setelah ditetapkannya Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 implementasi dari regulasi tersebut belum mampu mengimbangi alih fungsi lahan yang terus terjadi. Disisi lain, program pencetakan sawah baru yang menjadi salah satu tupoksi Kementerian Pertanian acap kali tidak mencapai target dan masih menyisakan berbagai permasalahan seperti ketersediaan sarana pendukungnya seperti petani, irigasi, dan juga akses

usaha. Persoalannya adalah apakah informasi LP2B tersebut telah sampai pada masyarakat yang lahannya terkena LP2B. Apakah pemerintah daerah telah mengeluarkan peraturan perundangan daerah terkait dengan LP2B dan sebagainya.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan adalah jenis penelitian kualitatif dalam bentuk deskriptif analisis dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Pengumpulan data dilakukan dengan mengkaji Undang-Undang, Peraturan Daerah terkait dan bahan-bahan pustaka serta diperkuat dengan observasi dan wawancara di lapangan.

III. HASIL PENELITIAN

Pembangunan ekonomi Kabupaten Cirebon dilakukan melalui pembenahan terhadap sembilan sektor lapangan usaha, yaitu pertanian, pertambangan, industri pengolahan, perdagangan, hotel dan restaurant, jasa-jasa serta penggalian. Pembangunan ekonomi tersebut diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan

ekonomi yang berbasis atau berpihak kepada pemberdayaan ekonomi rakyat dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat.

Kabupaten Cirebon menjadi kebijakan prioritas diatas kebijakan ekonomi dan sektor lainnya. Keberhasilan pembangunan pertanian di Kabupaten Cirebon ditunjukkan oleh surplus pangan yang semakin meningkat, menurunnya jumlah kemiskinan, menurunnya penduduk rawan pangan, meningkatnya daya beli dan kesejahteraan petani.

Kabupaten Cirebon memiliki luas lahan sebesar 97.965 Ha Lahan Pertanian terdiri 52.725 Ha dan lahan bukan pertanian seluas 45.240 Ha. Dalam 5 tahun terakhir diperoleh data bahwa mutasi lahan yang terjadi di Kabupaten Cirebon mengalami peningkatan, hal ini diakibatkan oleh alih fungsi lahan pertanian yang diperuntukkan untuk perluasan permukiman penduduk, industri, sarana transportasi jalan, dan fungsi sosial masyarakat lainnya.

Dari Data-data yang telah di jelaskan sebelumnya diperoleh

hasil evaluasi atas keseluruhan aspek LP2B yang diamanatkan didalam Undang-Undang No.41 Tahun 2009 terhadap kabupaten Cirebon.

Pelaksanaan LP2B dapat dikatakan belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan berbagai kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan amanat undang-undang tersebut. Berdasarkan seluruh aspek yang dikaji, hanya ada dua aspek yang baru dilakukan, yaitu perencanaan dan penetapan LP2B di dalam RTRW kabupaten, dan penelitian. Aspek perencanaan dan penetapan pun masih berada pada koridor yang tidak tepat karena ada beberapa Wilayah menempatkan LP2B di dalam RTRW, seharusnya LP2B dan Lahan Cadangan P2B ditempatkan di dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).

Kabupaten Cirebon sebagai wilayah Agraris sudah sepatutnya mempunyai Peraturan Daerah tersendiri untuk mengatur perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Hal ini untuk mengantisipasi semakin

meningkatnya konversi lahan pertanian pangan menjadi pemukiman penduduk, dan fasilitas umum yang dapat mengganggu ketahanan pangan di Kabupaten Cirebon.

Perlindungan Hukum untuk Kawasan lahan pertanian Pangan berkelanjutan di Kabupaten Cirebon mengacu pada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

IV. KESIMPULAN

Pelaksanaan LP2B di Kabupaten Cirebon dapat dikatakan belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan berbagai kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan amanat undang-undang tersebut. Berdasarkan seluruh aspek yang dikaji, hanya ada dua aspek yang baru dilakukan, yaitu perencanaan dan penetapan LP2B di dalam RTRW kabupaten, dan penelitian. Aspek perencanaan dan penetapan pun masih berada pada koridor yang tidak tepat karena ada beberapa Wilayah

menempatkan LP2B di dalam RTRW, seharusnya LP2B dan Lahan Cadangan P2B ditempatkan di dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Perencanaan dan penetapan LP2B di dalam RTRW dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, tidak didasarkan pada pendapat atau usulan dari masyarakat alasannya belum memiliki informasi yang cukup untuk mensosialisasikan LP2B ke masyarakat. Aspek pengembangan, pemanfaatan, pembinaan, sampai dengan aspek sanksi belum diterapkan karena masih terfokus pada proses perencanaan dan penetapan LP2B.

Perlindungan Hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Cirebon masih belum berjalan maksimal, alih fungsi lahan belum mengindahkan aturan yang ada. Sanksi terhadap pelanggaran belum diterapkan secara maksimal. Saat ini Pemerintah daerah Kabupaten Cirebon belum mempunyai Peraturan Daerah tentang Perlindungan lahan pertanian Pangan Berkelanjutan yang mengatur lebih spesifik sesuai

dengan kondisi geografis dan social budaya masyarakat di Kabupaten Cirebon.

DAFTAR PUSTAKA

- Harini, R. (n.d.). http://lib.ugm.ac.id/digitasi/upload/3168_RD_201301036-rikaharinipdf.
- Ismaya, S. (2011). *Pengantar Hukum Agraria*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Mudjiono. (1992). *Hukum Agraria*. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta.
- Soejono. (1996). *Hukum Lingkungan dan Perannya dalam Pembangunan*. Jakarta: PT.Rineka Cipta.