

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Bahwa “Negara Republik Indonesia adalah negara agraris, oleh karena itu pertanian yang maju, efisien, dan berketahanan mempunyai peranan penting dalam mencapai tujuan pembangunan nasional” merupakan salah satu pernyataan hukum yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 219 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman. Dalam hal ini pertanian menjadi faktor pendorong perkembangan industrialisasi, sebagai sumber lapangan pekerjaan, sumber bahan pangan, sumber devisa negara dan lain sebagainya. Sehingga keberpihakan terhadap sektor pertanian harus selalu diperhatikan dengan menjaga lahan pertanian dari beralih fungsi menjadi lahan selain pertanian.

Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan memberikan definisi Tanah adalah bagian dari permukaan bumi yang berbasis daratan. Ini adalah lingkungan fisik yang terdiri dari tanah dan semua elemen yang mempengaruhi cara penggunaannya, seperti topografi, iklim, geologi, dan fitur hidrologi yang terjadi secara alami, atau hasil kegiatan manusia. Selain itu, harta benda yang dipergunakan untuk usaha pertanian diklasifikasikan sebagai tanah pertanian."

Perubahan fungsi pertanian dan kurangnya semangat generasi muda terjun ke lapangan turut berkontribusi terhadap kemunduran sektor pertanian seiring berjalannya waktu. Menurut Putri (dalam Suptra, 2023:68) kebutuhan atas tanah

semakin meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk, jumlah badan usaha, kegiatan pembangunan dan kebutuhan lain yang sejalan dengan perkembangan globalisasi, sehingga penggunaan tanah tidak saja sebagai tempat bermukim, dan bertani melainkan juga sebagai tempat kegiatan non pertanian. Selain itu kegiatan yang dianggap kurang produktif ataupun kurang menghasilkan akan dengan cepat digantikan dengan kegiatan yang lebih produktif dan lebih menghasilkan. Faktor demikianlah yang kemudian menimbulkan persaingan untuk menciptakan pemanfaatan lahan yang dianggap lebih menguntungkan sehingga mendorong terjadinya perubahan fungsi lahan pada lahan pertanian (Hastuty, 2018).

Saat ini diketahui semakin banyak lahan pertanian yang dijadikan lahan untuk kepentingan lain secara tidak bijaksana, seperti beroperasi sebagai industri yang tidak diatur, tujuan wisata, ruang organisasi, dan sebagainya. Pada dasarnya adalah tanggung jawab kita untuk melestarikan alam, baik kawasan hijau maupun kawasan perairan. Alih Fungsi lahan pertanian dalam prakteknya menimbulkan berbagai dampak negatif seperti lahan pertanian semakin sedikit sehingga keseimbangan ekosistem tidak terjaga yang mengakibatkan menurunnya produksi pangan nasional juga menghilangkan sumber penghasilan buruh tani, dan pada akhirnya pembangunan ketahanan dan kemandirian pangan nasional tidak dapat tercapai (Ayunita, 2021). Pangan merupakan kebutuhan esensial bagi setiap komunitas, dan memastikan ketersediaannya sangat penting karena pangan memengaruhi berbagai aspek kehidupan, termasuk sosial, ekonomi, dan politik suatu negara. Membangun ketahanan pangan dan kemandirian adalah tanggung jawab negara untuk mencapai kesejahteraan masyarakat serta memastikan pemenuhan hak asasi manusia terhadap

pangan. Hal ini menegaskan pentingnya kebijakan yang berfokus pada ketersediaan dan aksesibilitas pangan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa “Bumi dan udara serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Lebih lanjut, “Pada hakikatnya lahan pertanian pangan adalah bagian dari bumi anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dimaksudkan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. ”

Dampak dari perubahan fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian memaksa pemerintah untuk mengambil langkah-langkah perlindungan terhadap lahan pertanian pangan. Tujuannya adalah untuk menjaga agar ketersediaan lahan pertanian pangan tetap terjaga, sehingga kebutuhan pangan masyarakat Indonesia dapat terpenuhi. Sebagai respons, pemerintah menetapkan kebijakan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sebagai upaya untuk mengendalikan dan memperlambat alih fungsi lahan pertanian.

Langkah-langkah tindak lanjut setelah penetapan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan meliputi penerapan berbagai peraturan pemerintah. Ini termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan pemerintah Nomor

25 tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan lain-lain. Selain itu, terdapat juga regulasi di tingkat daerah yang terkait dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Menurut ketentuan-ketentuan tersebut, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) didefinisikan sebagai area tanah pertanian yang secara khusus ditetapkan untuk dipertahankan dan dikelola secara konsisten dan berkelanjutan guna memastikan ketersediaan pangan, suatu kebutuhan dasar manusia, tetap terpenuhi. Kebijakan ini merupakan suatu sistem yang melibatkan pengendalian dan pemantauan berkala terhadap lahan pertanian untuk memperkuat kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, diharapkan dapat mengurangi praktik alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Ali Irfan Effendi Rangkuti (2023), seringkali ditemukan bahwa tanah yang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebenarnya bukanlah lahan pertanian. Hal ini bertentangan dengan kriteria yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang menegaskan bahwa tanah yang dapat dijadikan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah tanah yang sudah digunakan sebagai lahan pertanian. Dalam menetapkan suatu tanah sebagai Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan, harus mempertimbangkan area pertanian, khususnya di pedesaan, yang memiliki luas lahan pertanian serta fasilitas pendukungnya untuk memastikan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Oleh karena itu, penetapan status lahan

sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus sesuai dengan kondisi dan peraturan yang telah ditetapkan.

Jika dikaitkan dengan hak kepemilikan atas tanah yang berstatus lahan pertanian pangan berkelanjutan maka akan merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimana menjelaskan bahwa pemegang hak atas tanah yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan akan mendapatkan insentif dari pemerintah. Namun pada kenyataannya, pemilik tanah tidak mengetahui bahwa tanahnya berstatus lahan pertanian pangan berkelanjutan yang berarti dalam hal ini pemilik tanah tidak mendapatkan insentif yang dimaksud pada undang-undang terkait. Insentif dalam hal ini untuk mendukung keberlanjutan dari kegiatan pertanian tersebut, sehingga mendorong petani untuk tetap mempertahankan pertaniannya menjadi kegiatan pertanian dalam jangka Panjang dan berkelanjutan.

Akibat ketidak tahuannya, pemilik tanah pertanian yang tanahnya ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan sering kali berencana mengalihfungsikan tanahnya ataupun sudah dialihkan fungsi tanahnya untuk kepentingan pribadi yang awalnya berupa lahan pertanian menjadi perumahan ataupun villa. Sehingga pada praktiknya alih fungsi lahan masih tetap terjadi. Hal ini menandakan bahwa implementasi dan penegakan dari peraturan Lahan pertanian pangan berkelanjutan belum efektif (Kusniati, 2013). “Pemerintah kini membuat undang-undang dan pembatasan lainnya sebagai bagian dari tujuannya untuk melindungi lahan pertanian, khususnya lahan pertanian pangan berkelanjutan. Namun, upaya pengaturan konversi lahan pertanian pangan

berkelanjutan tidak akan efektif jika tidak dimasukkan ke dalam pertumbuhan ekonomi. sektor pertanian yang terintegrasi atau tidak menerima dukungan yang memadai." (Widayati, 2015). Sehingga apa yang menjadi tujuan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan pertanian Pangan Berkelanjutan akan tercapai melalui aparat penegak hukum dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan. Salah satu cara berpikir mengenai penegakan hukum adalah dengan mengikuti prosedur yang secara jelas tertuang dalam peraturan (Arif, 2019).

Penegakan hukum mengenai lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan masalah yang sangat kompleks karena menyangkut berbagai aspek sehingga tidak dapat hanya dilakukan oleh aparat penegak hukum saja yang dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) serta tidak boleh dilakukan dari satu sudut pandang saja karena nantinya akan melibatkan berbagai pihak, seperti keterlibatan masyarakat, dan pelaku usaha yang sangat erat kaitannya dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sehingga dalam proses penegakan hukumnya perlu memuat partisipasi masyarakat, pelaku usaha maupun *stakeholder* lain yang dianggap memegang peranan penting dalam penegakan hukum mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan agar dapat maksimal dilaksanakan.

Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terdapat kekosongan norma dimana belum diatur mengenai partisipasi dari berbagai pihak yang memegang peran penting terkait dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sehingga

implementasi secara langsung proses penegakan hukum peraturan ini belum dapat dilakukan secara maksimal.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Sinergitas *Pentahelix* Sebagai Strategi Penegakan Hukum Mengenai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa permasalahan penelitian yang akan diajukan penulis dapat diidentifikasi masalahnya antara lain:

1. Banyaknya lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialih fungsikan menjadi lahan non pertanian seperti permukiman, villa dan perkantoran.
2. Kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap peraturan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
3. Implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum maksimal dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai penegak hukum.
4. Adanya kekosongan aturan mengenai sinergitas dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

1.3 Pembatasan Masalah

Agar penelitian ini tetap fokus dan tidak menyimpang dari inti permasalahan, penulis membatasi ruang lingkup masalah sesuai dengan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya. Oleh karena itu, fokus penelitian ini adalah pada kurang optimalnya implementasi lahan pertanian pangan berkelanjutan oleh penegak hukum. Dengan demikian, perlu dibahas strategi yang dapat menjadi dasar untuk meningkatkan proses penegakan produk hukum terkait Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?
2. Bagaimana Sinergitas dalam Penegakan Hukum Terhadap Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?

1.5 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Tujuan Umum

Adapun tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk menambah pengetahuan dan wawasan dalam bidang ilmu hukum terkait dengan Sinergitas *Pentahelix* sebagai Strategi Penegakan Hukum mengenai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 41

Tahun 2009 serta diharapkan mampu memberi sumbangan pemikiran terkait strategi yang dapat dilakukan dalam penegakan hukum mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam perspektif Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.
- b. Untuk mengetahui bagaimana sinergitas *pentahelix* dapat menjadi suatu strategi dalam menegakan perlindungan terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

1.6 Manfaat Penelitian

Suatu penelitian tidak hanya bermanfaat bagi penulis saja, tetapi juga harus bermanfaat bagi banyak pihak. Ada dua cara untuk melihat keuntungan dari penelitian informasi: secara teoritis dan praktis. mengandung penelitian, diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk memperluas pemahaman keilmuan di bidang hukum dan menentukan caranya Sinergitas *Pentahelix* Sebagai Strategi Penegakan Hukum Mengenai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.
- b. Menjadikan data ilmiah yang dapat digunakan oleh pihak atau peneliti lain yang ingin menggunakannya sebagai pedoman melakukan kajian dan penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan Sinergitas *Pentahelix*

Sebagai Strategi Penegakan Hukum Mengenai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.

- c. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan solusi dalam bidang Ilmu Hukum yang berkaitan dengan Penegakan Hukum mengenai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Penelitian hukum ini diharapkan dapat bermanfaat dalam menambah wawasan dan pengetahuan baru bagi penulis, yang mana hasil penelitian hukum ini selanjutnya dapat dijadikan sebagai pegangan penulis dalam proses pembelajaran.

b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dalam pembentukan atau pengambilan kebijakan untuk memperkuat perangkat atau instrumen penegakan hukum mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

c. Bagi Masyarakat

Diharapkan masyarakat dapat memperoleh manfaat dari proyek penelitian ini dalam bentuk peningkatan informasi untuk membantu memecahkan masalah yang berkaitan dengan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan.