

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penguatan ketahanan dan kemandirian pangan memiliki peran yang sangat strategis dalam mendukung pelaksanaan tanggung jawab Negara untuk mencapai tujuan bernegara, khususnya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Di samping itu, upaya tersebut juga menjadi bentuk implementasi kewajiban Negara dalam menjamin terpenuhinya hak atas pangan sebagai bagian dari hak atas pangan sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) yang harus dilindungi dan dipenuhi (Octavianti, 2021: 71). Sebagai Negara yang kaya akan sumber daya alam, Indonesia memiliki berbagai potensi yang dapat dimanfaatkan untuk menunjang kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya alam menjadi tanggung jawab Negara agar pemanfaatannya dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat. Ketentuan tersebut secara konstitusional diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa:

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Salah satu sumber daya alam yang memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat adalah tanah. Indonesia dikenal sebagai Negara agraris karena sebagian besar penduduknya bergantung pada mata pencahariannya pada sektor pertanian, baik sebagai petani, pemilik lahan, penggarap lahan, maupun buruh tani. Oleh karena itu, tanah memiliki kedudukan yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat, mengingat hampir seluruh aktivitas manusia memerlukan tanah sebagai sarana dan tempat untuk menjalankan berbagai kegiatan.

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, nilai ekonomi tanah mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Pada awalnya, pemanfaatan tanah oleh masyarakat lebih difokuskan pada kegiatan pertanian dan perkebunan sebagai sektor utama yang menopang kehidupan ekonomi serta menjadi sumber mata pencaharian masyarakat. Namun, seiring dengan perkembangan pembangunan dan meningkatnya kebutuhan ruang, tanah tidak lagi dipandang hanya sebagai sarana produksi pertanian, melainkan juga sebagai asset ekonomi yang memiliki nilai jual dan nilai investasi yang tinggi (Zein, 2019: 125). Seiring dengan meningkatnya kebutuhan dan perkembangan kehidupan masyarakat, fungsi tanah mengalami perubahan yang cukup signifikan. Tanah tidak lagi dipandang semata-mata sebagai asset sosial (*social asset*), melainkan juga sebagai asset ekonomi (*capital asset*) yang memiliki nilai komersial. Kondisi ini menjadikan tanah sebagai objek transaksi yang dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan, seperti pembangunan kawasan permukiman, akomodasi pariwisata berupa vila dan hotel, tempat rekreasi, pusat perbelanjaan, serta berbagai fasilitas lainnya. Perubahan fungsi tersebut menunjukkan bahwa tanah kini tidak hanya berperan sebagai sarana pemenuhan kebutuhan hidup, tetapi juga menjadi indikator perkembangan ekonomi dan kemajuan masyarakat (Deliyanto, 2019: 3).

Melihat kondisi tersebut, secara ekonomis tanah telah mengalami pergeseran fungsi dan nilai secara ekonomis. Tanah tidak lagi hanya dimanfaatkan sebagai lahan pertanian, tetapi juga berkembang menjadi kawasan permukiman, kawasan industri, serta kawasan yang mendukung kegiatan pariwisata. Meskipun demikian, pemanfaatan tanah tetap harus memperhatikan prinsip dasar yang diatur dalam

Undang-Undang Pokok Agraria, khususnya Pasal 6 yang menegaskan bahwa: "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Prinsip tersebut mengandung makna bahwa meskipun tanah dapat dimiliki dan dikuasai oleh individu, pemanfaatannya harus tetap memperhatikan kepentingan masyarakat luas. Selain itu, Negara tetap memegang hak penguasaan atas seluruh kekayaan alam yang berada di bawah permukaan tanah sebagai pelaksanaan amanat konstitusi, sehingga pemanfaatannya harus ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Arsini dkk, 2020: 2).

Dalam struktur perekonomian nasional, sektor pertanian memiliki peran yang sangat strategis karena memberikan kontribusi penting dalam penyediaan kesempatan kerja, pemenuhan kebutuhan pangan nasional, serta menopang keberlangsungan kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Selain itu, sektor pertanian juga menjadi salah satu kontributor utama terhadap pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) atau *Gross National Product* (GNP), sehingga keberadaannya memiliki pengaruh yang besar terhadap pembangunan ekonomi nasional (Asir dkk, 2022: 7). Sebagai kegiatan yang memanfaatkan sumber daya hayati untuk memenuhi berbagai kebutuhan manusia, pertanian berfungsi menghasilkan pangan, bahan baku industri, dan sumber energi sekaligus berkontribusi dalam pengelolaan lingkungan hidup. Posisi strategis tersebut menjadikan sektor pertanian sebagai fondasi utama perekonomian yang menopang aktivitas produksi pada berbagai subsektor, antara lain perikanan, perkebunan, dan perternakan, sehingga memiliki peran penting dalam mendukung pembangunan nasional (Akbar, 2017: 150).

Selain berfungsi sebagai sarana produksi pangan, sistem persawahan juga memiliki berbagai dimensi fungsi yang saling berkaitan. (Pasandaran, 2006: 126) menjelaskan bahwa sistem persawahan mengintegrasikan tiga fungsi utama yang perlu dipelihara secara seimbang guna menjamin keberlanjutannya. Fungsi pertama adalah fungsi produksi yang didukung oleh berbagai faktor, seperti ketersediaan lahan, air, teknik budidaya, dan kelembagaan pertanian. Fungsi kedua adalah fungsi konservasi yang berorientasi pada pemeliharaan sumber daya biofisik, termasuk lahan sawah dan jaringan irigasi, agar tetap mampu mendukung aktivitas pertanian secara berkelanjutan. Adapun fungsi ketiga adalah fungsi pelestarian nilai-nilai budaya yang tercermin dalam tata kelola hubungan sosial, mekanisme penyelesaian konflik yang berhubungan dengan pemanfaatan sumber daya, serta penerapan nilai-nilai kearifan lokal dalam hubungan manusia dengan sesama lingkungannya.

Bagi masyarakat, lahan menjadi salah satu kebutuhan yang memiliki peran penting karena berfungsi sebagai penunjang berbagai aspek kehidupan manusia. Pemanfaatan lahan mencakup berbagai kegiatan, seperti pertanian, peternakan, permukiman, perdagangan, serta aktivitas ekonomi lainnya yang berkontribusi terhadap kesejahteraan masyarakat. Namun, tingginya kebutuhan terhadap lahan sering kali menimbulkan persaingan pemanfaatan dan tumpang tindih kepentingan antar sektor. Dalam perkembangan sektor pertanian di Indonesia, penyusutan luas lahan pertanian menjadi salah satu persoalan yang semakin mengkhawatirkan. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh meningkatnya praktik konversi lahan pertanian ke peruntukan lain yang lebih menitikberatkan pada kepentingan ekonomi daripada prinsip keberlanjutan.

Alih fungsi lahan dapat dipahami sebagai perubahan peruntukan lahan yang terjadi pada sebagian maupun seluruh kawasan. Menurut (Natasya dkk, 2022: 45) alih fungsi lahan diartikan sebagai proses perubahan penggunaan lahan yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti meningkatnya kebutuhan penduduk, pelaksanaan pembangunan, serta tuntutan untuk memperoleh kualitas hidup yang lebih baik. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa alih fungsi lahan dapat dimaknai sebagai proses pengalihan peruntukan lahan dari fungsi awal ke fungsi yang berbeda sebagai upaya menyesuaikan perkembangan kebutuhan masyarakat sekaligus mendukung peningkatan kesejahteraan.

Menyusutnya luas lahan pertanian akibat meningkatnya praktik alih fungsi lahan berdampak pada berkurangnya area garapan yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian. Kondisi tersebut pada akhirnya memberikan dampak yang kurang menguntungkan bagi petani, terutama petani dengan kepemilikan lahan yang terbatas. Dampak tersebut dapat terlihat dari semakin kecilnya luas kepemilikan lahan pertanian serta terbatasnya kesempatan bagi sebagian besar petani untuk memperoleh manfaat ekonomi yang timbul dari proses alih fungsi lahan (A Hatu, 2018: 2). Alih fungsi lahan tersebut menimbulkan adanya berbagai dampak negatif, baik terhadap lingkungan maupun kondisi sosial ekonomi masyarakat. Salah satu dampak yang paling nyata adalah kerusakan lingkungan, seperti meningkatnya emisi karbon akibat berkurangnya tutupan vegetasi serta menurunnya keanekaragaman hayati (Ramadhan, 2025: 92). Selain itu, berkurangnya lahan yang berfungsi sebagai daerah resapan air dapat meningkatkan risiko terjadinya banjir, khususnya di wilayah perkotaan, yang pada akhirnya berdampak pada kerugian sosial ekonomi yang besar.

Dampak lainnya terlihat juga pada penurunan kualitas tanah. Perubahan penggunaan lahan pertanian menjadi kawasan industri berpotensi mengurangi tingkat kesuburan tanah, sementara limbah yang dihasilkan dari aktivitas industri dapat mencemari lingkungan dan mengganggu keseimbangan ekosistem di sekitarnya. Dari aspek sosial ekonomi, masyarakat yang kehilangan lahan pertanian sering kali menghadapi kesulitan dalam memperoleh sumber mata pencaharian pengganti. Di sisi lain, meningkatnya nilai harga tanah akibat perkembangan pembangunan dapat menyulitkan kelompok masyarakat berpenghasilan rendah untuk memperoleh tempat tinggal.

Selain dampak tersebut, alih fungsi lahan memiliki berbagai implikasi lain yang dapat memengaruhi berbagai aspek kehidupan, antara lain sebagai berikut:

1. Menurunnya daya dukung terhadap ketahanan pangan nasional akibat berkurangnya luas lahan pertanian produktif.
2. Berkurangnya pendapatan dari sektor pertanian yang berpotensi meningkatkan tingkat kemiskinan masyarakat lokal.
3. Terjadinya degradasi ekosistem persawahan yang berpengaruh terhadap keseimbangan lingkungan.
4. Perubahan struktur kesempatan kerja dan sumber pendapatan masyarakat setempat akibat beralihnya aktivitas ekonomi dari sektor pertanian ke sektor lain.
5. Terjadinya perubahan pola kehidupan masyarakat dari yang bercorak agraris menuju masyarakat yang lebih urban, yang dalam kondisi tertentu dapat memunculkan berbagai permasalahan sosial, termasuk meningkatnya potensi tindak kriminalitas.

Berdasarkan berbagai dampak yang ditimbulkan, praktik alih fungsi lahan telah menjadi isu yang memerlukan perhatian serius dari pemerintah untuk segera ditangani. Upaya tersebut menjadi semakin penting mengingat lahan yang beralih fungsi pada umumnya merupakan lahan pertanian atau persawahan yang masih memiliki tingkat produktivitas tinggi. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) merupakan suatu sistem yang mencakup proses perencanaan, penetapan, pengembangan, pemanfaatan, pembinaan, pengendalian, serta pengawasan terhadap lahan pertanian pangan beserta kewasannya agar tetap berkelanjutan. Oleh karena itu, praktik alih fungsi lahan pertanian menuju peruntukkan atau perubahan lain memerlukan pengawasan yang efektif serta kebijakan yang berorientasi pada keberlanjutan (*sustainable policy*). Kebijakan tersebut tidak hanya ditujukan untuk menjaga keberadaan lahan pertanian, tetapi juga untuk mendukung kelestarian lingkungan dan menjamin ketersediaan pangan secara berkesinambungan.

Untuk mengurangi laju alih fungsi lahan pertanian produktif yang terus berlangsung sekaligus menjaga keberadaan lahan sawah sebagai lumbung pangan dari tekanan pembangunan oleh para pengembang (*developer*), Pemerintah Pusat membentuk Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UUPLP2B) sebagai dasar kebijakan perlindungan lahan.

Selanjutnya, ketentuan dalam Undang-Undang tersebut dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan Pemerintah ini mengatur mekanisme penetapan suatu lahan sebagai Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan (LP2B), termasuk tata cara pelaksanaan alih fungsi lahan tersebut. Pada tingkat daerah, Kabupaten Buleleng juga telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 4 Tahun 2021 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai dasar hukum penyelenggaraan LP2B di wilayah Kabupaten Buleleng. Peraturan Daerah tersebut mengatur penetapan luas kawasan yang dialokasikan sebagai LP2B serta luasan lahan yang dapat dimanfaatkan untuk mendukung kebutuhan pembangunan daerah. Selanjutnya, luasan dan persebaran kawasan LP2B diintegrasikan ke dalam dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Buleleng sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 4 Tahun 2024 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buleleng Tahun 2024-2044.

Dasar utama dibentuknya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 adalah untuk menjaga keberlanjutan lahan pertanian pangan di Indonesia, mengingat semakin tingginya tekanan terhadap lahan pertanian akibat pembangunan dan urbanisasi yang tidak terkendali. Ketika kebutuhan akan pembangunan kawasan industri, permukiman, dan infrastruktur meningkat pesat, ancaman terhadap ketersediaan dan kualitas lahan pertanian pun semakin besar. Latar belakang pembentukan regulasi ini adalah kekhawatiran akan semakin menyempitnya lahan pertanian produktif yang merupakan sumber utama pangan nasional dan sarana penghidupan para petani (Rangkuti dkk, 2023: 3).

Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UUPLP2B) pada khususnya memiliki sebuah perlindungan yang mengartikan sebuah ketahanan pangan sebagai suatu peristiwa bagi pemenuhan pangan untuk masyarakat Indonesia yang mana tercermin dari ketersediaan jumlah pangan yang

cukup, dilihat dari mutu serta kuantitas dan kualitasnya yang wajib merata serta terjangkau oleh masyarakat Indonesia dan hal ini terdasar pada tiga aspek utama yang paling penting untuk diingat yaitu aspek ketersediaan, akses pangan dan penyerapan pangan.

Meskipun regulasi mengenai perlindungan lahan pertanian telah ditetapkan, pelaksanaannya di tingkat daerah masih menghadapi berbagai tantangan. Di Provinsi Bali, data Badan Pertanahan Nasional (BPN) menunjukkan adanya tren penyusutan luas lahan sawah yang cukup memprihatinkan. Selama periode 2019-2024, luas lahan sawah di Bali mengalami penurunan dari 70.995,87 ha (hektare) menjadi 64.474 ha (hektare) atau berkurang sebesar 9,19%. Kabupaten Buleleng, yang menjadi lokasi penelitian ini sekaligus merupakan salah satu kabupaten dengan wilayah terluas di Provinsi Bali, turut mengalami peningkatan tekanan akibat praktik alih fungsi lahan. Adapun data mengenai penyusutan luas lahan sawah pada setiap Kabupaten/Kota di Provinsi Bali selama periode 2019-2024 yang disajikan pada Tabel 1.1 sebagai berikut:

Tabel 1.1

Penyusutan Luas Lahan Sawah di Bali Tahun 2019-2024

Kabupaten/ Kota	Luas 2019 (Ha)	Luas 2024 (Ha)	Selisih (Ha)	% Penyusutan	Rata- rata/ Tahun
Denpasar	2.164	1.341	-823	-38,03%	-6,34%
Gianyar	11.780,80	10.035	-1.745,80	-14,82%	-2,47%
Bangli	2.210,45	1.967	-243,45	-11,01%	-1,84%
Buleleng	8.860,66	8.015	-845,66	-9,54%	-1,59%
Karangasem	6.584,14	5.976	-608,14	-9,24%	-1,54%
Klungkung	3.572,22	3.251	-321,22	-8,99%	-1,50%

Badung	9.072,48	8.301	-771,48	-8,50%	-1,42%
Jembrana	7.139,68	6.691	-448,68	-6,28%	-1,05%
Tabanan	19.611,38	18.897	-714,38	-3,64%	-0,61%
Total Bali	70.995,87	64.474	-6.521,87	-9,19%	-1,53%

Sumber : Data Sekunder diolah. 2025

Merujuk pada Tabel 1.1, Kabupaten Buleleng mencatat penyusutan luas lahan sawah sebesar 845,66 hektare atau setara dengan 9,54% sepanjang periode 2019-2024. Rata-rata penurunan luas lahan tersebut mencapai 1,59% setiap tahun. Penurunan ini tidak hanya sekadar angka statistik, tetapi juga memunculkan berbagai permasalahan hukum yang berkaitan dengan penetapan tata ruang dan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Permasalahan tersebut terlihat dalam kasus di Desa Panji, Kabupaten Buleleng, dimana terdapat perbedaan antara kondisi faktual di lapangan dengan klasifikasi dalam peta tata ruang dan KP2B. Beberapa lahan kering yang sudah dibangun perumahan masih dinyatakan sebagai lahan sawah dilindungi, sementara area persawahan malah diklasifikasikan sebagai kawasan perumahan (zona kuning). Bahkan anggota dewan setempat, yaitu Bapak Tirtawan, menyoroti keanehan dalam penentuan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B) di Kabupaten Buleleng. Lahan di Desa Panji yang secara faktual sudah menjadi lahan kering atau bahkan perumahan masih masuk dalam peta KP2B, sementara lahan sawah produktif justru sebaliknya (Sinar Timur, 2025). Kondisi ini menimbulkan keberatan masyarakat karena penetapan status lahan berdampak pada pembatasan pemanfaatan hak atas tanah.

Permasalahan serupa juga muncul melalui aduan warga terkait penetapan status KP2B dan Lahan Sawah Dilindungi (LSD), yang kemudian ditindaklanjuti

oleh DPRD Kabupaten Buleleng melalui peninjauan lapangan. Warga menyampaikan keberatan karena lahan milik mereka ditetapkan sebagai LP2B tanpa sosialisasi yang memadai, sehingga menghambat rencana pemanfaatan lahan untuk kepentingan pembangunan maupun kebutuhan ekonomi keluarga.

Fakta-fakta tersebut diperkuat oleh hasil wawancara awal dengan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng yang menyatakan bahwa di beberapa desa dan kelurahan seperti Kelurahan Banyuning, Kelurahan Penarukan, Desa Penglatan, Desa Baktiseraga, dan Desa Panji, memang terdapat lahan sawah yang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Namun, beberapa lokasi ditemukan adanya alih fungsi lahan menjadi perumahan subsidi dan kaveling siap bangun, yang menunjukkan adanya tekanan terhadap lahan pertanian produktif serta tantangan dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah tidak hanya berfokus pada perubahan pemanfaatan lahan, tetapi juga berkaitan dengan konsistensi penerapan tata ruang serta efektivitas pelaksanaan kebijakan perlindungan lahan pertanian. Dari sisi normatif, ketentuan mengenai perlindungan lahan pertanian telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam Pasal 44 ayat (1) undang-undang tersebut menegaskan bahwa:

“Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan”.

Selain itu, ketentuan mengenai alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam pasal 35 ayat (2) ditegaskan bahwa alih fungsi LP2B hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk kepentingan umum. Kepentingan umum yang dimaksud meliputi pembangunan jalan umum, bendungan, waduk, jaringan irigasi, drainase atau sanitasi, saluran air minum dan air bersih, pelabuhan, Bandar udara, bangunan pengairan, stasiun dan jalur kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, kawasan cagar alam, serta pembangkit dan jaringan tenaga listrik. Dengan demikian, alih fungsi LP2B yang dilakukan di luar peruntukan dan ketentuan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada tingkat daerah, perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) juga diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 4 Tahun 2021. Peraturan tersebut mengatur 9 (Sembilan) Ruang Lingkup Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) yang meliputi: perencanaan dan penetapan; pengembangan; penelitian; pemanfaatan; pengendalian; sistem informasi; pembiayaan; partisipasi masyarakat; serta pembinaan dan pengawasan. Meskipun pengaturan tersebut telah tersedia sebagai landasan hukum di daerah, berbagai kasus yang terjadi serta adanya keberatan dari masyarakat menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan perlindungan lahan pertanian masih menghadapi berbagai kendala dan tantangan dalam praktiknya.

Dalam melaksanakan kebijakan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), Pemerintah Kabupaten Buleleng perlu berpedoman pada prinsip-prinsip dan tujuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Ketentuan tersebut menjadi dasar dalam pelaksanaan pengendalian dan

pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya alam, khususnya lahan pertanian, guna menjamin keberlanjutan fungsi lahan serta mendukung terwujudnya kesejahteraan sosial dan keadilan bagi masyarakat Kabupaten Buleleng.

Implementasi dalam konteks hukum merupakan proses pelaksanaan atau penerapan ketentuan hukum, baik berupa undang-undang, peraturan, maupun kebijakan yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang. Proses implementasi tersebut tidak hanya berkaitan dengan penerapan norma hukum, tetapi juga melibatkan berbagai aspek dan tantangan yang harus di kelola secara tetap agar tujuan pembentukan hukum dapat tercapai. Apabila implementasi tidak berjalan dengan baik, maka dapat menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengurangi efektivitas berlakunya suatu peraturan atau kebijakan. Oleh karena itu, penting untuk menilai efektivitas implementasi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penilaian tersebut pada dasarnya berkaitan dengan tiga unsur yang saling memengaruhi, yaitu kesadaran hukum, ketaatan hukum, dan efektivitas peraturan perundang-undangan.

Tingkat kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat menjadi faktor penting dalam menentukan berhasil atau tidaknya pelaksanaan suatu peraturan dalam kehidupan bermasyarakat (Ali dkk, 2020: 140). Dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat, hukum memiliki peran penting sebagai instrumen yang mengatur dan menjaga ketertiban kehidupan sosial. Agar hukum dapat berfungsi secara optimal, diperlukan dukungan berupa kesadaran hukum dari masyarakat. Tingkat kesadaran hukum yang baik akan mendorong kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku, sehingga pelaksanaan peraturan perundang-undangan dapat berjalan secara efektif. Efektivitas hukum tersebut pada akhirnya menjadi

salah satu faktor yang mendukung tercapainya kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan pembentukan hukum.

Berdasarkan pemaparan yang telah diuraikan, dapat dipahami bahwa terdapat alasan yang mendasari dilakukannya penelitian ini, khususnya untuk mengkaji secara lebih mendalam peran pemerintah dan masyarakat dalam mendukung penyelenggaraan pembangunan daerah yang selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Atas dasar pertimbangan tersebut, penulis terdorong untuk melakukan penelitian lebih lanjut guna memperluas kajian mengenai permasalahan tersebut. Oleh sebab itu, penelitian ini diajukan dengan judul **“EFEKTIVITAS UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN PADA SENGKETA PENGALIHAN FUNGSI LAHAN SAWAH MENJADI KAWASAN KOMERSIAL DI KABUPATEN BULELENG”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang berkaitan dengan efektivitas berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah menjadi kawasan komersial di Kabupaten Buleleng, sebagai berikut:

1.2.1 Terjadinya penyusutan luas lahan sawah di Kabupaten Buleleng dalam kurun waktu lima tahun terakhir yang menunjukkan adanya tekanan terhadap keberlanjutan lahan pertanian pangan.

- 1.2.2 Adanya perbedaan antara penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dalam dokumen tata ruang dengan kondisi faktual di lapangan, sehingga menimbulkan ketidaksesuaian klasifikasi penggunaan lahan.
- 1.2.3 Munculnya keberatan masyarakat terhadap penetapan lahan sebagai LP2B dan Lahan Sawah Dilindungi (LSD) yang berdampak pada pembatasan pemanfaatan hak atas tanah.
- 1.2.4 Ditemukannya praktik alih fungsi lahan sawah menjadi perumahan atau kawasan non-pertanian yang tidak sepenuhnya selaras dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dan peraturan pelaksanaannya.
- 1.2.5 Belum optimalnya mekanisme pengendalian dan penyelesaian konflik administratif terkait penetapan dan alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Buleleng.

1.3 Pembatasan Masalah

Penelitian ini menetapkan batasan masalah sebagai pedoman agar pembahasan tetap berfokus pada ruang lingkup yang telah ditentukan serta menghindari penyimpangan dan penafsiran yang melampaui tujuan penelitian. Oleh sebab itu, batasan masalah dalam penelitian ini dijelaskan sebagai berikut:

- 1.3.1 Fokus pembahasan dalam penelitian ini diarahkan pada analisis efektivitas pengendalian alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UUPLP2B), Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, serta Peraturan Daerah

Kabupaten Buleleng Nomor 4 Tahun 2021 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, ruang lingkup pembahasan meliputi:

- a. Implementasi UUPLP2B dan Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng mengenai LP2B dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah menjadi kawasan komersial, dengan menilai tingkat penerapan regulasi tersebut di lapangan serta efektivitasnya dalam mengurangi penyusutan lahan sawah di Kabupaten Buleleng.
- b. Hambatan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng dalam menerapkan UUPLP2B dan Perda LP2B pada pengendalian alih fungsi lahan sawah, yang dianalisis berdasarkan aspek substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum.
- c. Permasalahan tata ruang yang memengaruhi pelaksanaan perlindungan LP2B, termasuk ketidaksesuaian zonasi RTRW dan permasalahan dalam penetapan KP2B di Kabupaten Buleleng.

1.3.2 Kajian ini difokuskan pada implementasi dan efektivitas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UUPLP2B) dan Perda Nomor 4 Tahun 2021 dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Buleleng, dengan menggunakan perspektif teori hukum yang relevan, dalam hal ini mencakup: teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, teori kepastian hukum, serta teori penegakan hukum.

1.3.3 Ruang lingkup penelitian dibatasi hanya pada Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng, yang dikhususkan pada instansi terkait pengelolaan dan pengawasan lahan pertanian, yaitu:

- a. Dinas Pertanian Kabupaten Buleleng.
- b. Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Pertanahan.
- c. Kantor Pertanahan/BPN Kabupaten Buleleng, dengan fokus pada peran, kewenangan, dan pelaksanaan tugas mereka dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, peneliti telah mengidentifikasi sejumlah permasalahan yang relevan untuk dikaji. Permasalahan tersebut kemudian dirumuskan sebagai fokus penelitian, yaitu sebagai berikut:

- 1.4.1 Bagaimana efektivitas pengaturan pengalihan fungsi lahan sawah dalam perspektif Undang-Undang No. 41 tahun 2009 di Kabupaten Buleleng?
- 1.4.2 Bagaimana kendala dan upaya yang dihadapi dalam penyelesaian sengketa pengalihan fungsi lahan sawah berdasarkan Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 di Kabupaten Buleleng?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan, mengembangkan serta menguji pengetahuan dengan maksud memperluas suatu hal yang telah ada. Maka dari itu tujuan yang ingin dicapai adalah:

1.5.1 Tujuan Umum

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengevaluasi efektivitas pelaksanaan regulasi hukum dalam melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan, khususnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UUPLP2B), beserta regulasi turunannya di tingkat daerah,

dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah menjadi kawasan komersial di Kabupaten Buleleng di tengah dinamika sengketa pengalihan fungsi lahan sawah. Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan gambaran komprehensif tentang tantangan dan peluang dalam penegakan hukum terkait perlindungan lahan pertanian, serta menjadi dasar bagi pengembangan kebijakan yang lebih efektif di masa mendatang.

1.5.2 Tujuan Khusus

- a. Untuk menganalisis dan mengevaluasi sejauh mana efektivitas pengaturan pengalihan fungsi lahan sawah dalam perspektif Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 di Kabupaten Buleleng, termasuk identifikasi kesenjangan antara norma hukum dan implementasinya di lapangan.
- b. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis kendala dan upaya yang dihadapi dalam penyelesaian sengketa pengalihan fungsi lahan di Kabupaten Buleleng, baik dari segi regulasi, kelembagaan, maupun partisipasi masyarakat.

1.6 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat bermanfaat secara:

1.6.1 Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang hukum yang menjadi ruang lingkup keilmuan peneliti. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi dalam penelitian

selanjutnya yang membahas perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di tingkat Kabupaten maupun Kota, terutama yang berkaitan dengan efektivitas implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Buleleng

- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai tantangan dan kompleksitas dalam penerapan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, khususnya terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan perlindungan lahan pertanian di lapangan.

1.6.2 Manfaat Praktis

- a. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana bagi penulis untuk mengembangkan kompetensi ilmiah secara nyata, yaitu dengan menerapkan teori dan metodologi penelitian hukum yang telah dipelajari ke dalam kasus konkret, sehingga penulis memiliki pemahaman yang komprehensif dan mendalam tentang peraturan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan dinamika sengketa alih fungsi lahan di Kabupaten Buleleng, baik secara teori maupun praktiknya di Pemerintahan Daerah Kabupaten Buleleng, sekaligus memenuhi salah satu syarat utama penyelesaian studi untuk memperoleh gelar sarjana.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan kepada masyarakat, khususnya masyarakat di Kabupaten Buleleng, mengenai ketentuan hukum yang mengatur pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UUPLP2B). Selain meningkatkan pemahaman terhadap regulasi tersebut, penelitian ini juga diharapkan dapat mendorong keterlibatan aktif masyarakat dalam melakukan pengawasan serta mendukung upaya pelestarian lahan pertanian di daerahnya.

c. Bagi Aparat Penegak Hukum

Penelitian ini akan menyajikan temuan yang dapat menjadi masukan berharga bagi pemerintah daerah khususnya Kabupaten Buleleng dan instansi terkait untuk mengevaluasi kebijakan perlindungan lahan yang sudah ada dan merumuskan strategi yang lebih efektif. Lebih lanjut, hasil identifikasi faktor dan kendala dapat membantu aparat penegak hukum untuk mengidentifikasi efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran alih fungsi lahan, serta mendorong perbaikan koordinasi dan sinergi antar lembaga dalam menjaga keberlanjutan lahan pertanian, terutama pada ruang lingkup pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Buleleng yang diatur di dalam Perda LP2B Kabupaten Buleleng.