

Tantangan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja

Muhammad Fajri Sulaiman

A. PENDAHULUAN

Lahan memiliki peran dan fungsi penting dalam kehidupan masyarakat, seperti tempat tinggal dan mata pencaharian bagi pihak yang memanfaatkannya. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia. Dalam penerapannya lahan dimanfaatkan petani sebagai sarana atau sumber untuk menghasilkan aneka macam hasil pertanian dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan untuk keberlangsungan hidupnya. Bagi investor atau pelaku usaha di bidang Pertanian, lahan dimanfaatkan sebagai sarana investasi atau modal dasar dalam menjalankan usaha pertanian. Sedangkan bagi Pemerintah, lahan dipergunakan sebagai sarana dalam melindungi bangsa, memajukan kesejahteraan umum, serta memakmurkan rakyat Indonesia. Perbedaan kepentingan tersebut, merupakan salah satu penyebab adanya tumpang tindih kepentingan dalam pemanfaatan lahan, tak terkecuali Lahan Pertanian.

Badan Pusat Statistik menyebutkan bahwa Luas Lahan Panen Padi menurun dari 10,65 juta hektar pada tahun 2020 menjadi 10,45 juta hektar pada tahun 2022.¹ Salah satu penyebab penurunan Luas Lahan Panen Padi di Indonesia

adalah adanya konversi atau alih fungsi lahan pertanian baik sebagian atau seluruh kawasan lahan pertanian. Alih fungsi lahan pertanian terjadi karena adanya pertumbuhan ekonomi dan pertambahan penduduk yang terus meningkat sehingga berdampak pada dibutuhkannya lahan menampung kebutuhan masyarakat seperti tempat tinggal atau tempat usaha. Penurunan luas lahan pertanian ini berdampak pada ketersediaan pangan di Indonesia. Sebagaimana diketahui, pemenuhan kebutuhan pangan sangat beragam tergantung dari daerah. Pangan di setiap daerah berbeda-beda tergantung dari masyarakat yang ada. Keberagaman kebutuhan pangan dapat mengakibatkan krisis pangan sehingga diperlukan pemasukan dari sektor pangan untuk mencegah kekurangan pangan didalam negeri.

Bahwa alih fungsi lahan pertanian memberikan dampak berupa berkurangnya lahan pertanian, menurunnya produksi pangan nasional, mengancam keseimbangan ekosistem. Dampak peralihan fungsi lahan pertanian tersebut tidak terlepas dari beberapa faktor yaitu pertumbuhan penduduk yang pesat, kenaikan kebutuhan masyarakat untuk pemukiman, maupun pergantian ke sektor yang dianggap lebih menjanjikan.

Bahwa untuk mempertahankan lahan pertanian dari alih fungsi lahan pertanian secara masal dengan tidak mempertimbangkan dampak pada ketersediaan pangan, Pemerintah menerbitkan ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang memberi panduan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak dapat dialihfungsikan kecuali untuk

1. <https://www.bps.go.id/indicator/53/1498/1/luas-panen-produksi-dan-produktivitas-padi-menurut-provinsi.html>. diakses tanggal 8 September 2023.

kepentingan umum meliputi pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase & sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam, serta pemangkit dan jaringan listrik, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 44 ayat (2) jo. ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 2009 beserta penjelasannya.

Selain terhadap kepentingan umum, Pemerintah juga melakukan perluasan faktor yang dapat mengalihfungsikan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 124 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, dimana alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat dilakukan untuk Proyek Strategis Nasional.

Berdasarkan hal tersebut diatas, bagaimanakah Tantangan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan sebagai metode penelitian ini. Bahan hukum yang ada dianalisis menggunakan sistem interpretasi dalam teknis analisis bahan hukum, seperti interpretasi sistematis dan gramatikal.

3. PEMBAHASAN

Perlindungan pertanian pangan berkelanjutan sebagai pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Upaya strategis dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif perlu didukung oleh suatu

peraturan perundang-undangan. Untuk melindungi lahan pertanian pangan secara terus menerus telah dibentuk ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Ketentuan ini perlu dijabarkan lebih lanjut oleh Pemerintah Daerah sebagaimana ditentukan bahwa Provinsi Kabupaten/Kota menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang salah satunya adalah kewajiban untuk menetapkan kawasan pertanian dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah sehingga diharapkan keberadaannya dapat berkelanjutan.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 merupakan pengejawantahan fungsi hukum yaitu sebagai alat perekayasa sosial (*social engineering*),² dimana hukum dipandang salah satu solusi atau sarana yang ditempuh dalam merekayasa suatu keadaan yang mengancam ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan menuju suatu kondisi yang kondusif bagi terwujudnya perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, sehingga ketersediaan lahan pertanian pangan tetap dapat dipertahankan.

Pengaturan hukum dalam konteks yuridis dilatarbelakangi penguatan norma hukum dengan konsekuensi empirisnya. Hal ini sejalan dengan aturan sebagai pencerminan dari norma dan kondisi realistiknya. Robert B. Seidman mengemukakan:

"Every rule of law is a norm, as John Austin grasped when he defined law as a 'command'. It is a rule prescribing the behaviour of the role occupants. One can divide all norms between law and custom. By custom I mean any norm which people come to hold or to follow without its having been promulgated by an agency of the state. By 'a law' or 'a rule of law', I mean any norm so promulgated. A custom becomes a law when it is so promulgated. This definition ignores the question, whether a role-occupant has internalized a rule of law. It leaves problematical, whether role performance matches the behaviour prescribed by the rule. 'Phantom' laws-

2. Sidharta, Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, Refika Aditama, Bandung, 2008, hal. 116.

*i.e.rules promulgated the state which do not induce the prescribed behaviour may still appropriately be denoted rules of law”.*³

Hal ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) menentukan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut, lahan pertanian pangan merupakan salah satu bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sesuai dengan definisi negara, tujuan bernegara & adanya suatu negara, maka pemerintah tentu dititikberatkan pada kehidupan rakyat yang merupakan salah satu komponen berdirinya negara. Ide atau tujuan luhur bernegara sebagaimana tercantum dalam Hukum Dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah mensejahterakan rakyat.⁴ Untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat dalam perlindungan lahan, kemandirian, ketahanan & kedaulatan pangan, negara merumuskan dan melaksanakan kebijakan termasuk mengatur perlindungan lahan pertanian melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang kemudian ditingkatkan dengan 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.

Bahwa dengan dibentuknya ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012, diharapkan membentuk budaya hukum yang dapat melindungi lahan

pertanian. Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa hukum itu harus dilihat sebagai suatu sistem hukum yang terdiri dari tiga komponen. Komponen tersebut adalah:⁵

1. Substansi hukum (*legal substance*), yaitu aturan-aturan dan norma-norma umum.
2. Struktur hukum (*legal structure*), yaitu penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim dan pengacara serta institusi yang melahirkan produk-produk hukum.
3. Budaya hukum (*legal culture*), yaitu meliputi ide-ide, pandangan-pandangan tentang hukum, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan berlaku, merupakan bagian dari kebudayaan pada umumnya, yang dapat menyebabkan orang mematuhi atau sebaliknya, menyimpangi apa yang sudah dirumuskan dalam substansi hukum.

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, bahwa ada beberapa faktor yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu:⁶

1. Faktor hukumnya sendiri, yang terkait dengan peraturan perundang-undangan;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana maupun fasilitas, yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku;
5. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil kerja, cipta dan rasa yang dilandasi pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan kedua pandangan tersebut di atas maka kebijakan untuk melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebenarnya merupakan langkah awal yang memerlukan tindakan ikutan yaitu bagaimana substansi ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 itu dimaknai secara menyeluruh terutama berkaitan dengan politik hukum dan tujuan pembentukan hukum. Karena bila hukum itu dibentuk, ia harus dapat ditegakan dan diharapkan mampu

3. Robert R Seidman, *The State Law And Development*, St Martin's Press, New York, 1978, hal. 72.

4. Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta. 2007, hal. 8.

5. Lawrence M. Friedman, *Law and Society An Introduction*, Prentice-Hall, Inc. New Jersey, 1975, hal. 615.

6. Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Alumni, Bandung, 2002, hal. 5.

mengemban misi hukum dalam memberi kepastian, kemanfaatan sekaligus membawa keadilan.

Berkaitan dengan penggunaan lahan, salah satu ancaman terhadap ketahanan pangan adalah alih fungsi lahan pertanian. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya-upaya terpadu mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Untuk mengendalikan konversi lahan pertanian, melalui Undang Undang RI Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, diharapkan dapat mendorong ketersediaan lahan pertanian untuk menjaga kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 bertujuan untuk:

1. melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
2. menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan
3. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan
4. melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani
5. meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat
6. meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani
7. meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak
8. mempertahankan keseimbangan ekologis, dan
9. mewujudkan revitalisasi pertanian

Pemerintah dan pemerintah daerah melaksanakan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat melalui perintah Undang-Undang, sehingga terdapat sinergitas yang terpadu, bertahap dan berkelanjutan tergantung pada visi dan misi masing-masing pemerintah daerah yang dituangkan di dalam rencana pembangunan tahunan, jangka menengah dan

jangka panjang. Dalam pembangunan tersebut, hampir semua sektor membutuhkan lahan. Dalam rangka menjamin dan mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan, khususnya dalam rangka peningkatan dan ketersediaan pangan, maka kebijakan kemandirian pangan, ketahanan pangan dan kedaulatan pangan merupakan salah satu pilar untuk menjaga kedaulatan bangsa. UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah mengatur tentang perlindungan lahan dan persyaratan serta mekanisme tentang Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, khususnya untuk kepentingan umum dan terjadinya bencana.

Perlindungan pertanian pangan berkelanjutan pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, mengklasterisasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kedalam Bab VIII tentang Pengadaan Tanah, yang memuat juga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Berdasarkan ketentuan Pasal 124 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, dijelaskan bahwa:

Ketentuan Pasal 44 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 44

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

- (2) Dalam hal untuk kepentingan umum dan/atau Proyek Strategis Nasional, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun berdasarkan penjelasan Pasal 124 angka 1 pada Pasal 44 ayat (2), “Yang dimaksud dengan “kepentingan umum” adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam, serta pembangkit dan jaringan listrik”.

Diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dijelaskan dalam Pasal 36 bahwa:

Pasal 36

- (1) Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dilakukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2) huruf a terbatas pada kepentingan umum yang meliputi:
- a. jalan umum;
 - b. waduk;
 - c. bendungan;
 - d. irigasi;
 - e. saluran air minum atau air bersih;
 - f. drainase dan sanitasi;
 - g. bangunan pengairan;
 - h. pelabuhan;
 - i. bandar udara;
 - j. stasiun dan jalan kereta api;
 - k. terminal;
 - l. fasilitas keselamatan umum;
 - m. cagar alam; dan/atau
 - n. pembangkit dan jaringan listrik.
- (2) Selain kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) alih fungsi Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan juga dapat dilakukan untuk pengadaan tanah guna kepentingan umum lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

- (3) Rencana pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus sesuai dalam rencana tata ruang wilayah dan/atau rencana rinci tata ruang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011, maka pengaturan pengadaan tanah guna kepentingan umum yang diatur dalam ketentuan Pasal 123 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, juga turut berlaku untuk dijadikan dasar alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Adapun ketentuan Pasal 123 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, dijelaskan bahwa:

Ketentuan Pasal 10 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 10

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 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.

Memperhatikan ketentuan tersebut, alih fungsi Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan lebih banyak mengatur alih fungsi lahan tanah pertanian ke non-pertanian, seakan menasbihkan produksi pangan tidak masuk dalam kepentingan umum, meskipun pangan merupakan hajat hidup umat manusia. Bahkan alih fungsi lahan lahan tanah pertanian ke non-pertanian dapat mengancam kelangsungan hidup petani, memperparah konflik agraria, memperbesar ketimpangan kepemilikan lahan dan praktik pengusuran demi investasi.

Tantangan perlindungan pertanian pangan berkelanjutan pasca Undang-Undang tentang Cipta Kerja

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, dijelaskan bahwa “Proyek Strategis Nasional adalah proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah”. Merujuk pada ketentuan dimaksud, Pangan juga tidak termasuk dalam Proyek Strategis Nasional sehingga kepentingan ketahanan pangan kembali menjadi terpinggirkan dengan adanya ketentuan mengenai alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan dasar Proyek Strategis Nasional.

Keberadaan Proyek Strategis Nasional sebagai dasar alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi momok yang lebih mengancam Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dibandingkan untuk kepentingan umum. Hal ini mengingat ketentuan Pasal 124 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang digunakan untuk Proyek Strategis Nasional tidak mempunyai kewajiban penyediaan lahan pengganti sebagaimana pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Bahkan secara normatif Proyek Strategis Nasional dapat mengabaikan syarat-syarat lain, seperti keharusan dilakukannya kajian kelayakan

strategis, dan disusunnya rencana alih fungsi lahan. Perubahan tersebut dapat mempercepat alih fungsi tanah pertanian dan mengancam keberadaan kelompok petani.

Berdasarkan Sensus Pertanian Tahun 2013, jumlah petani kecil nasional adalah mengalami kenaikan dari 10,9 juta keluarga pada tahun 2003 naik menjadi 13,7 juta keluarga pada tahun 2013. Artinya selama 10 tahun terdapat peningkatan 3,8 juta keluarga. Pada pulau Jawa, setiap empat petani, terdapat tiga petani yang merupakan atau termasuk pada kategori petani kecil. Selain itu, berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa pada tahun 2010 terdapat luas areal usaha tani padi seluas 12,870 juta ha, menyusut 0,1% dari tahun sebelumnya seluas 12,883 juta ha. Secara keseluruhan, luas lahan pertanian, termasuk non-beras, pada tahun 2010 diperkirakan mencapai 19,814 juta ha, menurun 13% dibandingkan tahun 2009 yang mencapai 19,853 juta ha. Kondisi seperti ini, tentunya berdampak pada kehidupan petani yang terus memburuk. Selain jumlah petani kecil semakin meningkat, jumlah rumah tangga petani juga menurun. Hal ini terbukti dari hasil Sensus Pertanian Tahun 2013 yang menunjukkan penurunan dari tahun ke tahun jumlah rumah tangga petani sejak 2003, tiap tahunnya rata-rata menurun 1,75%, dimana pada tahun 2003 terdapat 31.170.100 rumah tangga petani menjadi 26.126.200 rumah tangga pada tahun 2013. Sehingga selama 10 tahun terakhir jumlah rumah tangga petani mengalami penurunan 4.043.900.⁷

Berdasarkan data survey Pertanian Antar Sensus tahun 2018 jumlah rumah tangga petani 27.682.117. Sehingga selama 5 tahun terakhir dari tahun 2013-2018 jumlah rumah tangga petani naik sejumlah 1.555.917. Peningkatan ini didapat salah satunya dikarenakan adanya reforma agraria dengan redistribusi tanah

kepada masyarakat. Namun demikian, pertumbuhan dapat berdampak dalam hal pelaksanaan alih fungsi dengan dasar adanya Undang-Undang Cipta Kerja. Hal mana pernah terjadi pada periode 2003-2013 dimana masifnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum mengakibatkan penurunan jumlah rumah tangga petani. Selain itu, kewajiban menyediakan tanah pengganti bagi petani juga mengalami perubahan dimana beberapa alih fungsi dapat dilakukan tanpa adanya penggantian lahan pertanian, termasuk menghapus kewajiban menyediakan tanah pengganti bagi petani terdampak. Berdasarkan Laporan Kementerian Pertanian tahun 2020 terkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyebutkan, luas lahan baku sawah, baik beririgasi maupun non irigasi, mengalami penurunan rata-rata seluas 650 ribu hektar per tahun. Artinya, jika laju cepat konversi tanah pertanian ini tidak dihentikan, bahkan dipengaruhi pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan, maka tanah pertanian masyarakat akan semakin menyusut. Begitu pula jumlah petani pemilik tanah mata pencaharian dari pertanian dan petani penggarap akan semakin berkurang jumlahnya akibat kehilangan alat produksi utama yakni tanah yang semakin tergerus.

Selain itu, tambahan kategori kepentingan umum untuk pengadaan tanah dikawatirkan akan memperparah konflik agraria, dalam hal ini pemberlakuan ketentuan Pasal 123 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang mengubah Pasal 8 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.⁸ Ketentuan a quo menambah empat kategori pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, yaitu kawasan industri minyak dan gas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan

7. Sumarja, F. X., Firmansyah, A. A., & Wijonugroho, P. (2020), *Agrarian Reforms in Indonesia: A Pleasure*, ICETLAWBE, 4. DOI 10.4108/eai.26-9-2020.2302580
8. Prastyo, A. B., Saputra, R. A., Dauri, D., & Andreas, R. (2021). Model Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Mewujudkan Good Governance. *SASI*, 27(1), 84-92.

pariwisata, dan kawasan lain yang diprakarsai atau dikuasai oleh Pusat, pemerintah daerah, BUMN dan BUMD serta kawasan lain yang belum diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja.

Ketentuan tersebut dapat mempermudah proses alih fungsi lahan pertanian dan berpotensi merugikan kelompok petani. Proses alih fungsi lahan yang dipermudah, akan memperparah konflik agraria, ketimpangan kepemilikan lahan, praktik perampasan dan penggusuran tanah yang mengatasnamakan pengadaan tanah untuk pembangunan dan kepentingan umum. Undang-Undang Cipta Kerja akan memperparah konflik agraria, ketimpangan, perampasan dan penggusuran tanah masyarakat. Pernyataan penambahan kategori kepentingan umum ini merupakan hambatan dan keluhan para investor terkait pengadaan dan pembebasan lahan bagi proyek pembangunan infrastruktur serta kegiatan bisnis. Lewat Undang-Undang Cipta Kerja, pemerintah memperluas definisi kepentingan umum dengan menambahkan kepentingan investor pertambangan, pariwisata, industri dan Kawasan Ekonomi Khusus kedalam kategori kepentingan umum. Pengadaan tanah tidak dapat dilihat sebatas proses penyediaan tanah bagi pembangunan proyek infrastruktur atau industri semata. Namun, juga harus diperhitungkan dampak sistemik terkait degradasi ekonomi, sosial dan budaya pada lokasi yang menjadi obyek pengadaan tanah serta masyarakat. Walaupun Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dihadirkan dalam rangka mengontrol laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat menopang ketahanan pangan nasional, namun lahan pertanian yang telah ditetapkan oleh Rencana Detil Tata Ruang (RDTR) sekalipun, tidak luput dari ancaman konversi ke non-pertanian jika pada area pertanian tersebut terdapat potensi lokasi yang menjadi objek kepentingan umum.

Dalam rangka mengurangi dampak semakin berkurangnya lahan pertanian

terutama lahan pertanian berkelanjutan akibat alih fungsi, langkah yang dapat ditempuh adalah kewajiban penyediaan lahan pengganti. Dengan kewajiban lahan pengganti, maka alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak dapat dilakukan meskipun untuk kepentingan umum, kecuali alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk Proyek Strategis Nasional. Undang-Undang Cipta Kerja yang diharapkan dapat meningkatkan investasi yang menyediakan lapangan kerja dan daya saing, menjadi tantangan tersendiri dalam menjalankan amanat Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Kebijakan Pangan dalam Undang-Undang Cipta Kerja seakan tidak menjadi prioritas jika dibandingkan Proyek Strategis Nasional, selain itu salah satu tantangan paling berat produksi pangan di Indonesia masih dijalankan sebagian besar melalui pertanian rakyat dengan sistem budidaya dan sedikit melalui korporasi.

Undang-Undang Cipta Kerja memberikan kemudahan dalam rangka alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk Proyek Strategis Nasional, yaitu dengan menghapus tiga (3) syarat utama, yaitu 1) adanya kajian kelayakan strategis, 2) penyusunan rencana alih fungsi lahan, dan 3) penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Berkelanjutan yang dialihfungsikan. Kemudahan ini akan berdampak pada penyusutan lahan pertanian. Ketiga persyaratan yang sudah ada sebelumnya saja masih belum mampu menekan laju penyusutan lahan pertanian apalagi ketika persyaratan ini dihapuskan. Seharusnya ketiga persyaratan yang sudah ada dipertajam dan didukung dengan persyaratan tambahan agar menghindari penyusutan lahan pertanian. Ketika persyaratan berkaitan dengan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang sudah diakomodir secara terperinci kemudian dihapuskan demi Proyek Strategis Nasional, bagaimana dengan nasib jumlah lahan pertanian yang kian hari kian menyusut. Bagaimana pula dengan nasib para petani atau buruh tani. Indonesia kemudian 'menyerahkan' begitu saja lahan pertanian yang memang sudah

ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dialihfungsikan demi Proyek Strategis Nasional berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja.

Solusi dari implementasi Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan kekhawatiran pelaksanaan Undang-Undang Cipta Kerja terhadap keberadaan lahan pertanian berkelanjutan, pemerintah telah memiliki peraturan untuk menekan atau menghindari terjadinya alih fungsi lahan pertanian. Pencegahan terhadap alih fungsi lahan pertanian termuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 tahun 1987 tentang Penyediaan Dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan, dimana berdasarkan ketentuan tersebut dengan tegas mengatur bahwa dalam menetapkan lokasi perusahaan: a. sejauh mungkin harus dihindarkan pengurangan areal tanah pertanian yang subur; b. sedapat mungkin dimanfaatkan tanah yang semula tidak atau kurang produktif; c. dihindarkan pemindahan penduduk dari tempat kediamannya; d. diperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pengotoran/pencemaran bagi daerah lingkungan bersangkutan; e. mentaati rencana tata ruang wilayah/rencana tata ruang kota.⁹ Memperhatikan ketentuan tersebut, jika pemerintah mau konsisten baik pembangunan untuk kepentingan umum yang diprakarsai pemerintah atau pun bekerjasama dengan swasta demi investasi termasuk untuk memenuhi kebutuhan lahan dalam rangka proyek strategis nasional, lahan pertanian berkelanjutan tetap dapat dipertahankan dan terlindungi.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian tersebut diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa perubahan ketentuan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam

Undang-Undang Cipta Kerja menimbulkan tantangan baru pada Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan dimana dalam perubahan tersebut, alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dilakukan tanpa adanya kewajiban atas lahan pengganti dengan dasar alih fungsi dimaksud dilakukan untuk atau dalam rangka Proyek Strategis Nasional. Tantangan terbesar dengan adanya ketentuan a quo adalah konflik agraria atas lahan pertanian yang sebagian besar masih dilakukan dengan sistem budi daya yang dilakukan oleh masyarakat. Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan perhatian khusus untuk menjadikan kebutuhan pangan menjadi kepentingan umum atau bahkan masuk kedalam Proyek Strategis Nasional sehingga lahan pertanian berkelanjutan tetap dapat dipertahankan dan terlindungi dari alih fungsi menjadi lahan non-pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Friedman, Lawrence M. 1975. Law and Society An Introduction, Prentice-Hall, Inc. New Jersey.
- Saleng, Abrar. 2007. Hukum Pertambangan, UII Press. Yogyakarta.
- Seidman, Robert R. 1978. The State Law And Development, St Martin's Press, New York.
- Sidharta. 2008. Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, Refika Aditama. Bandung.
- Soekanto, Soerjono. 2002. Penegakan Hukum, Alumni. Bandung.
- Sumarja, FX. 2008, Hukum Tata Guna Tanah di Indonesia, Unila Press, Bandar Lampung.