

Kajian Hukum Alih Fungsi Lahan Pertanian

(Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009)

Gilang Pramudia, S.H., M.H.

A. PENDAHULUAN

Pemerintah selaku pemegang hak penguasaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), Pasal 33 ayat (3), menentukan “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini menjadi landasan filosofis dan landasan yuridis bagi Negara Indonesia dalam rangka mengelola sumber daya alam (SDA) sekaligus mengatur hak-hak penguasaan dan pemanfaatan tanah, air dan ruang angkasa dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan.

Pemanfaatan tersebut salah satunya dituangkan dalam kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara dan mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan sekaligus mensejahterakan para petani. Dengan terwujudnya ketahanan pangan, negara dapat memenuhi hak rakyat atas pangan yang merupakan kebutuhan pokok sehingga hak rakyat untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya sebagaimana dijamin dalam Pasal 28A UUD NRI Tahun 1945 terpenuhi. Pangan juga merupakan kebutuhan dasar yang harus dipenuhi. Hak atas pemenuhan kebutuhan dasar tersebut dijamin dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “setiap orang berhak

mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Bahkan pemenuhan hak rakyat atas pangan juga mendapat jaminan dalam hukum internasional yaitu dalam Article 25 ayat (1) Universal Declaration of Human Rights yang berbunyi sebagai berikut: *Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widow hood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.*

Hak rakyat atas pangan dan bebas dari kelaparan juga dijamin dalam Article 11 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR). Bahkan dalam Article 11 ICESCR, negara diminta untuk mengambil langkah-langkah termasuk melakukan kerjasama internasional untuk memastikan hak rakyat atas pangan terpenuhi.

Amanah tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan salah satu produk hukum yang ditujukan untuk menjaga ketersediaan lahan pertanian agar memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Namun pada kenyataannya lahan pertanian yang

dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Landasan konstitusional Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Lebih lanjut undang-undang ini juga merupakan implementasian dari Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.¹

Dalam perkembangannya, masih banyak ditemukan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian. Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan hanya dimungkinkan dalam dua hal yaitu “kepentingan umum” atau “bencana alam”, itupun Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 mempersyaratkan syarat yang ketat. Pertanyaan yang muncul kemudian apakah isu alih fungsi lahan pertanian adalah isu hukum atau bukan. Alih fungsi lahan pertanian mungkin saja bukan merupakan suatu isu hukum dikarenakan rencana tata ruang baik ditingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota tidak satu pun menentukan rencana peruntukan pertanian pada suatu area tertentu meskipun berada pada lahan sawah. Akan tetapi berbeda halnya bilamana peraturan tata ruang tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota menentukan suatu area untuk direncanakan sebagai peruntukan pertanian. Dalam hal yang disebutkan terakhir ini, ketika terjadi alih fungsi lahan pertanian yang berada dalam rencana peruntukan pertanian berdasarkan peraturan tata ruang, tentu menjadi isu hukum yang perlu dipersoalkan. Dengan demikian, alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan pada rencana peruntukan pertanian tidak sesuai dengan hukum negara dan harus ditindak oleh aparat penegak hukum.

B. METODE

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian normatif. Penelitian hukum normatif yaitu mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif dan kontrak secara faktual

pada setiap peristiwa hukum tertentu. Pengkajian tersebut bertujuan untuk memastikan apakah hasil penerapan pada peristiwa hukum in concreto itu sesuai atau tidak dengan ketentuan undang-undang atau tidak dengan ketentuan undang-undang atau kontrak. Menurut Sudikno Mertokusumo, sasaran dari penelitian hukum adalah norma (kaidah) yang merupakan *das sollen* yang akan diperoleh melalui penelitian kepustakaan, serta peristiwa atau perilaku dalam arti fakta atau *das sein* yang akan diperoleh melalui penelitian lapangan.²

Di sisi lain, Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penelitian hukum meliputi “penelitian hukum normatif” yang terdiri dari penelitian terhadap azas-azas hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum.³ Dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan kualitatif dan analisisnya digunakan analisis yuridis. Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif yaitu suatu penelitian yang memberikan data atau gambaran yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan dan gejala lainnya, dengan metode deskriptif penulis bisa saja membandingkan fenomena-fenomena tertentu. Spesifikasi penelitian ini digunakan dengan tujuan memperoleh gambaran sistem politik terhadap penguatan sistem presidensiil. Cara pengumpulan data melalui pengumpulan dokumen-dokumen yang bersumber pada literatur, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi dan dokumen-dokumen lain seperti hasil penelitian, artikel-artikel ilmiah, jurnal-jurnal ilmiah dan karya-karya ilmiah di internet dengan instrument penelitian yang berupa form dokumen dan form kepustakaan.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dinyatakan bahwa

1. Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 antara lain ditegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memerintahkan perlunya perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan yang pengaturannya dengan undang-undang.
2. Sudikno Mertokusumo, 2000, Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, Liberty, Yogyakarta hlm.29-30.
3. Bambang Sunggono, 2006, Metodologi Penelitian Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 41-42

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Kata “dilindungi” mempunyai makna bahwa setiap bidang lahan pertanian yang telah “ditetapkan” sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak boleh dialihfungsikan untuk keperluan nonpertanian oleh siapapun kecuali dalam keadaan tertentu sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Perbuatan atau tindakan apapun yang mengakibatkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi lahan nonpertanian maka dapat dikenakan sanksi administratif maupun sanksi pidana. Meskipun terlihat adanya unsur paksaan berupa sanksi namun Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 memuat juga mekanisme insentif dan disinsentif bagi para petani yang bersedia lahan pertaniannya ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Munculnya kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ditujukan untuk melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan; melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani; meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat; meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani; meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak; mempertahankan keseimbangan ekologis; dan mewujudkan revitalisasi pertanian.

Apabila ditelusuri lebih lanjut maka dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 telah dilengkapi dengan berbagai peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sehubungan dengan peraturan-peraturan di atas, dapat dikemukakan bahwa peraturan-peraturan tersebut kurang efektif apabila letak lahan pertanian pangan pertanian berkelanjutan tidak bisa ditunjukkan keberadaannya. Kesulitan dalam hal menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan dikarenakan semangat UU No. 41/2009 yang menganut pendekatan bottom-up sehingga proses penetapan ini bergantung dari penguasa daerah setempat.⁴ Maksud dipergunakannya pendekatan ini sesungguhnya tepat, hal ini agar mampu mengakomodir aspirasi masyarakat setempat.

Pelindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan dilakukan baik secara preventif maupun represif. Pelindungan hukum secara preventif dilakukan untuk mencegah pengalihan fungsi lahan pertanian pangan. Upaya preventif yang dilakukan antara lain melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Berdasarkan Pasal 18 UU No. 41 Tahun 2009, pelindungan terhadap LP2B dilakukan dengan penetapan: 1) Kawasan pertanian pangan berkelanjutan; b) lahan pertanian pangan berkelanjutan di dalam dan di luar kawasan pertanian pangan berkelanjutan; dan c) lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan di dalam dan di luar Kawasan pertanian pangan berkelanjutan.

Dalam UU No. 41 Tahun 2009 diatur bahwa penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan rencana tata ruang kawasan perdesaan di kabupaten dalam rencana tata ruang kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan penetapan lahan pertanian

4. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia (2012) buku I, hlm. 889.

peraturan perundang- undangan. Sedangkan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan penetapan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang kabupaten/ kota sesuai dengan ketentuan peraturan . Mengacu pada hal tersebut, peraturan daerah yang mengatur mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sangatlah penting karena menjadi landasan yuridis.

2. Akibat Hukum Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Akibat hukum yang timbul dari alih fungsi penggunaan tanah yang masuk dalam kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terhadap pemilik dan penguasa lahan tersebut, bisa dikenai sanksi administrasi, sanksi pidana dan denda sesuai dengan UU No 41 Tahun 2009.

Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menyebutkan bahwa:

“Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:

- a. Peringatan tertulis;
- b. Penghentian sementara kegiatan;
- c. Penghentian sementara pelayanan umum;
- d. Penutupan lokasi;
- e. Pencabutan izin;
- f. Pembatalan izin;
- g. Pembongkaran bangunan;
- h. Pemulihan fungsi lahan;
- i. Pencabutan insentif; dan/atau
- j. Denda administratif.”

Pasal 72 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyebutkan bahwa: “(1) Orang perseorangan yang melakukan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (2)

Orang perseorangan yang tidak melakukan kewajiban mengembalikan keadaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ke keadaan semula sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) dan Pasal 51 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).” Pidana tersebut dapat ditambah apabila yang melakukan pidana adalah seorang pejabat pemerintah, maka pidananya ditambah 1/3 (satu pertiga) dari pidana yang diancamkan seperti yang tercantum dalam Pasal 72 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 73 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjelaskan bahwa: “Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).”

Pasal 74 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyebutkan bahwa: “(1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh suatu korporasi, pengurusnya dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan denda paling sedikit Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp7.000.000.000,00 (tujuh miliar rupiah). (2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana berupa:

- a. perampasan kekayaan hasil tindak pidana;

- b. pembatalan kontrak kerja dengan pemerintah;
- c. pemecatan pengurus; dan/atau
- d. pelarangan pada pengurus untuk mendirikan korporasi dalam bidang usaha yang sama.

(3) Dalam hal perbuatan sebagaimana diatur dalam bab ini menimbulkan kerugian, pidana yang dikenakan dapat ditambah dengan pembayaran kerugian.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dilihat akibat hukum terhadap lahan pertanian pangan ditinjau dari perlindungan hukum secara represif. Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang dikenakan apabila sudah terjadi sengketa atau telah terjadi pelanggaran. Berpijak pada pendapat Philipus M. Hadjon, perlindungan LP2B dilakukan dengan mengenakan sanksi kepada pelaku pelanggaran Pasal 44 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009 yang melarang pengalihan fungsi lahan yang telah ditetapkan sebagai LP2B. Bahkan larangan juga berlaku bagi pemilik LP2B.

Berdasarkan Pasal 50 ayat dilihat dari rumusannya, Ancaman sanksi pidana bagi pelaku pelanggaran Pasal 44 ayat (1) dan Pasal 50 ayat (2) UU No. 41 Tahun 2009 tersebut cukup berat karena tidak bersifat alternatif, melainkan kumulatif yaitu pidana penjara dan denda dijatuhkan sekaligus kepada pelaku. Berdasarkan pada teori penjatuhan hukuman, meskipun sanksi yang dikenakan kepada pelaku cukup berat, namun sanksi tersebut tidak bertujuan untuk membinasakan atau membuat terpidana tidak berdaya.

Berdasarkan pada teori teleologis (tujuan) yang memandang pemidanaan sebagai sarana mencapai tujuan yang bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan masyarakat, sanksi pidana yang dijatuhkan kepada pelaku lebih ditujukan untuk tercapainya kesejahteraan rakyat

yaitu tersedianya lahan pertanian pangan untuk menghasilkan pangan agar kebutuhan pokok rakyat atas pangan terpenuhi.

Dengan demikian Alih fungsi lahan pertanian mungkin saja bukan merupakan suatu isu hukum dikarenakan rencana tata ruang baik di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota tidak satu pun menentukan rencana peruntukan pertanian pada suatu area tertentu meskipun berada pada lahan sawah. Akan tetapi berbeda halnya bilamana peraturan tata ruang tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota menentukan suatu area untuk direncanakan sebagai peruntukan pertanian.

Dalam hal telah ditetapkan, ketika terjadi alih fungsi lahan pertanian yang berada dalam rencana peruntukan pertanian berdasarkan peraturan tata ruang, tentu menjadi isu hukum yang perlu dipersoalkan. Alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan pada rencana peruntukan pertanian tidak sesuai dengan hukum negara dan harus ditindak oleh aparat penegak hukum.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Dalam Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang 41 Tahun 2009 dinyatakan bahwa orang perseorangan yang melakukan alih fungsi lahan pertanian yang telah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Perlu diperhatikan bahwa ketentuan pidana tersebut hanya dapat dikenakan pelaku alih fungsi lahan jika lahan yang dialih fungsikan tersebut telah ditetapkan sebagai LP2B. Adapun terkait penetapan LP2B, sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (3) PP Nomor 1 Tahun 2011, penetapan LP2B diusulkan oleh Kepala

Dinas kabupaten/kota yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian kepada bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota dalam rencana rinci tata ruang wilayah (RTRW) kabupaten/kota. Pengusulan tersebut diajukan sesuai dengan Kriteria dan persyaratan sebagaimana pedoman teknis yang ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian (eksisting: Peraturan Menteri Pertanian Nomor 07 Tahun 2012), sebagaimana diatur dalam Pasal 24 PP Nomor 1 Tahun 2011. Sanksi pidana dalam Pasal 72 (1) tersebut hanya dapat berfungsi sebagai instrumen pengendali laju alih fungsi lahan pertanian jika pemerintah daerah kabupaten/kota telah menetapkan LP2B dalam RTRW-nya. Sehingga untuk menekan laju alih fungsi lahan pertanian, langkah kuncinya adalah dengan mendorong dan memastikan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk menetapkan LP2B.

2. Saran

Melihat kedudukan Kementerian Pertanian dalam perspektif otonomi daerah, dorongan pemerintah pusat dalam percepatan penetapan LP2B oleh pemerintah daerah kabupaten/kota hanya dapat dilakukan jika Kementerian Pertanian bersinergi intensif dengan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian ATR/BPN. Untuk itu diperlukan langkah bersama dari 3 kementerian tersebut dalam mempercepat Penyelarasan LP2B dan Rencana Zonasi dalam.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006.
- Diana Halim Koentjoro, Hukum Administrasi Negara, Ghalia Indonesia, 2004.
- Darwanto, Dwidjono Hadi. Ketahanan Pangan Mandiri di Indonesia, dalam Pertanian Terpadu untuk Mendukung Kedaulatan Pangan Nasional. Editor: Bambang Hendro Sunarminto. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Philipus M. Hadjon dkk, Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Marto Soewgnjo, dkk., Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Gadjah Mada University Press, 2008.
- Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, (2012), Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Buku 1. Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Jakarta
- Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, Yogyakarta, Liberty, 2000.

Jurnal

- Ayu, Isdiyana Kusuma dan Benny Krestian Heriawanto. "Perlindungan Hukum Terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia". Jurnal Ketahanan Pangan, JU-Ke. Volume 2, Nomor 2. Desember 2018.
- Janti, Gesthi Ika; Edhi Martono; dan Subejo. "Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah". Jurnal Ketahanan Nasional. Vol. 22, No.1, April 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan