

SKRIPSI

**UPAYA PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh :

NURUL NAMIRAH AMIRUDDIN
NIM. B011171121



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**UPAYA PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH
DI KOTA MAKASSAR**

OLEH

**NURUL NAMIRAH AMIRUDDIN
NIM. B011171121**

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada
Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM AGRARIA
DEPARTEMEN HUKUM KEPERDATAAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**UPAYA PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH
DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh :

**NURUL NAMIRAH AMIRUDDIN
NIM. B011171121**

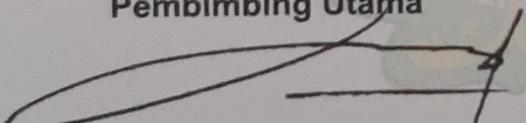
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Keperdataan Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Pada tanggal 20 April 2022

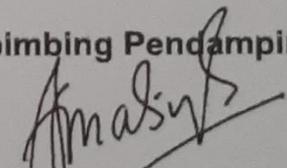
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama


Dr. Muhammad Ilham Arisaputra SH.,M.Kn
NIP. 198408182010121005

Pembimbing Pendamping


Amaliyah SH.,MH
NIP. 198702262014042001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum




Dr. Maskun S.H.,L.LM
NIP 197611291999031005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

Nama : Nurul Namirah Amiruddin
Nomor Induk Mahasiswa : B011171121
Peminatan : Hukum Agraria
Departemen : Hukum Keperdataan
Judul : Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan
Sawah di Kota Makassar

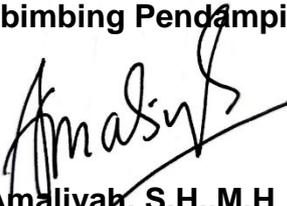
Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, 11 April 2022

Pembimbing Utama


Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn
NIP. 198408182010121005

Pembimbing Pendamping


Amaliyah, S.H., M.H
NIP. 198702262014042001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : NURUL NAMIRAH AMIRUDDIN
N I M : B011171121
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Keperdataan
Judul Skripsi : Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Di Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, 12 April 2022

a.n. Dekan
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi

Prof. Dr. Manzah Halim SH.,M.H.,M.A.P.
N.P. 19731231199903 1 003

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nurul Namirah Amiruddin

Nomor Induk Mahasiswa : B011171121

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul:

UPAYA PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN SAWAH DI KOTA MAKASSAR

Adalah karya tulisan saya sendiri dan bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri.

Apabila di kemudian hari Skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 12 April 2022

Yang Bersangkutan



Nurul Namirah Amiruddin

ABSTRAK

NURUL NAMIRAH AMIRUDDIN B011171121 dengan judul *Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kota Makassar*, dibimbing oleh Muhammad Ilham Arisaputra dan Amaliyah.

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan kebijakan Pemerintah Kota Makassar dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah di Kota Makassar dan menguraikan implikasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah terhadap ketersediaan pangan di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian empiris yang dilakukan dengan mengumpulkan data dan informasi yang diperoleh langsung melalui wawancara dengan narasumber dan responden di lingkup Pemerintah Kota Makassar, Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar, dan para petani.

Hasil penelitian bahwa Kota Makassar belum memiliki Peraturan Daerah terkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sehingga terjadi alih fungsi lahan sawah yang mengakibatkan lahan sawah di Kota Makassar semakin berkurang setiap tahunnya. SKPD mengusahakan pembuatan Ranperda terkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk melindungi lahan persawahan. Hal tersebut berimplikasi pada jumlah produksi beras yang tidak mencukupi kebutuhan konsumsi pangan masyarakat Kota Makassar, sehingga Pemerintah Kota Makassar memasok beras dari luar daerahnya.

Kata Kunci : Alih Fungsi, Kota Makassar, Peraturan, Sawah

ABSTRACT

NURUL NAMIRAH AMIRUDDIN B011171121 with the title *The Effort Transfer Function Control of Rice Field in Makassar City*, supervised by Muhammad Ilham Arisaputra and Amaliyah.

This research was aimed to describe the implementing policies of the Makassar City Government in controlling the transfer of rice fields in Makassar City and outlining the policy implications of controlling the transfer of rice fields on food availability in Makassar City.

This research used empirical research methods which were carried out by collecting data and information obtained directly through interviews with sources and respondents within the Makassar City Government, Makassar City National Land Agency, and farmers.

The result of the research was that Makassar City did not yet have a Regional Regulation related to the Protection of Sustainable Food Agricultural Land, so there was a change in the function of rice fields which causes rice fields in Makassar City to decrease every year. SKPD for making regional regulation related to the Protection of Sustainable Agricultural Land to protect rice fields. This has implications for the amount of rice production that does not meet the food consumption needs of the people of Makassar City, so the Makassar City Government supplied rice from outside the region.

Keywords: Transfer of Function, Makassar City, Regulation, Rice Field

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.

Puji syukur kehadiran Allah SWT Yang Maha Agung dan Maha Kuasa dengan segala karunia limpahan Rahmat, Taufik, Hidayah serta Kuasa-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul **“Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kota Makassar”**. Shalawat serta salam tak hentinya kita curahkan kepada baginda Nabi Muhammad SAW yang selalu memberikan cahaya penerang bagi ummatnya serta menjadi suri tauladan yang sangat baik sehingga kita dapat menikmati keindahan dari agama yang beliau perjuangkan hingga akhir hayatnya.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memiliki kekurangan dan belum sempurna karena keterbatasan penulis dalam mengeksplorasi luasnya ilmu pengetahuan yang begitu beragam. Penulis sangat mengharapkan kritik, saran, dan masukan yang membangun dari para pihak demi menyempurnakan skripsi ini.

Skripsi ini, penulis persembahkan khusus kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda Dr. H. Amiruddin, S.H., M.Si. dan Ibunda Dra. Hj, Mardiana yang telah mencurahkan kasih sayang, cinta, mendidik, merawat serta membesarkan penulis dengan segala pengorbanan beliau yang tidak pernah ada habisnya untuk kebaikan anak-anaknya. Didikan tegas dan dukungan semangat dari orang tua kepada penulis telah memotivasi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Kepada Adinda Nurul Nabilah Amiruddin

saudari bungsu penulis yang tidak ada hentinya menyemangati, mendukung, mendengarkan keluh kesah dan memotivasi dalam penyelesaian skripsi ini.

Penulisan skripsi ini juga tidak terlepas dari berbagai rintangan, halangan dan hambatan. Namun, berkat dukungan dan bimbingan dari berbagai pihak, baik secara moril dan materil sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini. Penulis dengan segala kerendahan hati mengucapkan terima kasih dan apresiasi setinggi-tingginya kepada Bapak Dr. Muhammad Ilham Ari Saputra, S.H., M.Kn. dan Ibu Amaliyah, S.H., M.H. yang senantiasa meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan penulis selama proses penyusunan skripsi ini. Selain itu, penulis juga mempersembahkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Jajaran Pimpinan Universitas Hasanuddin. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP selaku Wakil Rektor I, Prof. Dr. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D selaku Wakil Rektor II, Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsin, M.Kes selaku Wakil Rektor III, dan Prof. dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D selaku Wakil Rektor IV. Terima kasih atas perhatian dan segala kemudahan yang telah diberikan selama ini.
2. Jajaran Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Ibu Prof. Farida Patittingi, S.H., M.Hum, selaku Dekan, Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan, Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H., selaku

Wakil Dekan Bidang Perencanaan Keuangan dan Sumber Daya, dan Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Kemitraan dan Alumni. Terima kasih atas perhatian dan segala kemudahan yang telah diberikan selama ini.

3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., dan Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum. selaku dosen penguji, terima kasih atas segala saran dan masukannya yang sangat membangun serta sangat berharga dalam penyusunan skripsi ini.
4. Ibu Khadija Syahrana Kepala Seksi Bagian Sengketa Tanah BPN Kota Makassar, Bapak Suriyadi Kepala Seksi Tata Ruang Dinas Tata Ruang Kota Makassar, dan Ibu Samirwati Plt Kepala Seksi Padi dan Palawija Dinas Pertanian Kota Makassar. Terima kasih atas waktu dan kesempatan yang telah diberikan untuk mewawancarai bapak dan ibu di kantornya masing-masing, selama proses penelitian penulis sangat dimudahkan serta diberikan kelancaran hingga akhir penelitian.
5. Bapak Dr. Winner Sitorus, S.H., M.H., L.L.M. Selaku Ketua Departemen Hukum Keperdataan, dan Ibu Dr. Aulia Rifai, S.H., M.H., selaku Sekretaris Departemen Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
6. Ibu Dr. Ratnawati, S.H., M.H., selaku Pembimbing Akademik yang telah membimbing dan memberikan motivasi selama penulis duduk di bangku perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

7. Bapak dan Ibu pengajar (Dosen) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa memberikan pengetahuan, bimbingan dan arahan selama proses perkuliahan berlangsung. Semoga ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan akan kami manfaatkan dengan baik di masyarakat. Semoga kebaikan Bapak dan Ibu akan di balas dengan kebaikan juga, serta selalu dalam perlindungan Allah SWT.
8. Bapak dan Ibu pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa melayani serta memberikan arahan dan bantuannya selama proses mengurus administrasi perkuliahan hingga akhir masa studi kami di Fakultas tercinta.
9. Segenap keluarga besar Angkatan PLEDOI 2017 yang merupakan angkatan penulis yang telah bersama-sama dengan penulis dari awal mahasiswa baru hingga menjadi mahasiswa tingkat akhir, semoga selalu kompak dan tetap menjadi Pilar Penggerak Doktrin Intelektual serta tetap Bersatu dalam Perbedaan.
10. Sahabat dan teman seperjuangan yang menemani dan kebersamai penulis sejak mahasiswa baru sampai sekarang yakni Amma, Yayank, Ainun, Chuya, Marcel, Fitrah, Sheilla, Saskia, Jihan, Andir, Irbah, Dede, Suci, Fia, Mala, Salsa, Dinda, Putri, Amel, Nanda, Arma, Devi, Chilli, Aulia Maarif, Fadhlan, Efendi, dan lainnya yang tidak sempat penulis sebutkan satu per satu. Semoga lancar dan sukses dalam semua tahap yang akan kalian lewati di kehidupan dalam menunjang

gelar maupun pekerjaan yang di mimpikan sedari mahasiswa baru.

Surga ki Bestie!

11. Teman-teman sepeminatan Agraria 2017 Saskia, Anti, Yusriah, Uci, Nadika, Lisa, dan Sally yang sedari awal kebersamaan selama mengambil mata kuliah peminatan Hukum Agraria dari kuliah tatap muka hingga kuliah online karena pandemi. Tetap semangat dan jangan kasih kendor untuk menulis skripsinya teman-teman, sedikit lagi sarjana dan baruga menunggu.

12. Keluarga dan Pengurus Asosiasi Mahasiswa Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (AMPUH), Kak Rizal, Kak Yudha, Kak Nisrina, Kak Hilda, Kak Fatih, Kak Nila, Kak Atta, Kak Akbar, Kak Sukardi, Kak Mutiah, Kak Shyellie, Kak Aswar, Kak Mei, dan Kak Uma. Serta adik-adik pengurus di antaranya, Fani, Miswa, Devina, Fika, Tierza, Ogi, Amisha, Yudha, Sahar, Raihan, Stella, dan lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih telah menjadi rumah yang hangat selama menjadi pengurus sampai menjadi Sekretaris Umum AMPUH periode 2020-2021 telah banyak ilmu dan pelajaran yang sangat berharga penulis dapatkan selama 3 tahun berproses dalam AMPUH.

13. Teruntuk orang-orang yang sangat baik dan terspesial bagi penulis, Kak Ahmad Rifaldi, Deswita Maharani Putri, Andi Vira Putri Nurul Rahmah, dan Nabila Anggriany, yang tiada lelah memberikan perhatian, semangat, motivasi, mendengarkan cerita, menemani,

membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini sampai akhir.

14. Semua pihak yang telah membantu penulis namun tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih atas perhatian, bantuan dan doa yang telah diberikan kepada penulis selama ini.

Akhirnya hanya kepada Allah SWT jualah kita kembalikan segalanya, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, terkhusus bagi penulis dan para pembaca secara umum. Semoga Allah SWT senantiasa meridhoi setiap jejak dan langkah kita dalam mengarungi samudera kehidupan di dunia ini dan bernilai ibadah di sisi-Nya. Aamiin Ya Robbal 'Aalamiin.

Makassar, 23 Maret 2022

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xiv
DAFTAR TABEL.....	xvii
DAFTAR GAMBAR.....	xviii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Keaslian Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	12
A. Tanah dan Lahan.....	12
1. Pengertian Tanah.....	12
2. Pengertian Lahan.....	14

3. Tanah Pertanian.....	17
4. Tanah Non Pertanian.....	18
5. Lahan Sawah.....	18
B. Alih Fungsi Lahan.....	19
1. Pengertian Alih Fungsi Lahan.....	19
2. Dasar Hukum Alih Fungsi Lahan.....	20
3. Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Per- tanian.....	27
C. Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.....	36
D. Kedaulatan Pangan.....	45
BAB III METODE PENELITIAN.....	50
A. Tipe Penelitian.....	50
B. Lokasi Penelitian.....	50
C. Pendekatan Penelitian.....	51
1. Pendekatan Konflik.....	51
2. Pendekatan Stratifikasi.....	52
D. Populasi dan Sampel.....	53
E. Jenis dan Sumber Data.....	54
F. Teknik Pengumpulan Data.....	54
G. Analisis Data.....	55
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS.....	57
A. Gambaran Kota Makassar.....	57

B. Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kota Makassar dalam Mengendalikan Alih Fungsi Lahan Sawah.....	65
1. Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Makassar.....	65
2. Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 4 Tahun 2014 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	74
3. Kebijakan Pemerintah Kota Makassar dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kota Makassar.....	81
C. Implikasi Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Terhadap Ketersediaan Pangan di Kota Makassar.....	89
BAB V PENUTUP.....	100
A. Kesimpulan.....	100
B. Saran.....	101
DAFTAR PUSTAKA.....	102
LAMPIRAN.....	103

DAFTAR TABEL

Nomor Tabel		Halaman
Tabel 1	Luas Lahan Sawah (Hektar) di Kecamatan dan Jenis Pengairan di Kota Makassar Tahun 2019	58
Tabel 2	Perbedaan Data Luas Lahan Sawah (Hektar) Menurut Kecamatan Berdasarkan Data pada RTRW, Dinas Pertanian Kota Makassar, LP2B, dan Alih Fungsi Lahan Kota Makassar Tahun 2019	60
Tabel 3	Luas Lahan Sawah Produktif Kecamatan Manggala, Biringkanaya, dan Tamalanrea Tahun 2019-2021	63
Tabel 4	Zonasi Pusat Pelayanan Kota (PPK) dan Sub Pusat Pelayanan Kota (Sub PPK) di Kecamatan Manggala, Kecamatan Biringkanaya, dan Kecamatan Tamalanrea berdasarkan RTRW Kota Makassar	69
Tabel 5	Data Alih Fungsi Lahan pada Tahun 2019 oleh BPN Makassar	86
Tabel 6	Perbandingan Data Lahan Sawah antar 3 (Tiga) Kecamatan	91
Tabel 7	Hasil Analisa dan Pengolahan Data, Kegiatan Penyiapan Data Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2019	95

DAFTAR GAMBAR

Gambar		Halaman
Gambar 1	Peta Administrasi Kota Makassar	59
Gambar 2	Peta Sebaran Titik Kendali Mutu Kota Makassar	64

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara agraris memiliki produk-produk pertanian yang melimpah dan lahan pertanian yang luas. Lahan menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan yang difungsikan sebagai tempat manusia beraktivitas. Aktivitas yang pertama kali dilakukan oleh manusia, yaitu pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Pertanian tidak terlepas dari lahan yang merupakan faktor utama dalam pengembangannya. Lahan memiliki nilai ekonomis, nilai sosial, bahkan memiliki nilai religius di masyarakat, dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan lahan merupakan sumber daya pokok dalam usaha pertanian. Lahan merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat.

Lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Menurut Rahardjo, masyarakat desa khususnya yang mayoritas bergerak pada sektor pertanian bahwa

tanah sangat penting artinya bagi kehidupan mereka.¹ Sebagian besar kehidupan masyarakat desa tergantung pada lahan sawah yang digunakan sebagai lahan pertanian dan menggantungkan hidupnya dari hasil panen sawah mereka.

Negara perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi masyarakat dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian. Serta, menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Hal tersebut merupakan pertimbangan terbentuknya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan selanjutnya disingkat UU PLP2B untuk menjawab keresahan masyarakat terhadap perkembangan ekonomi dan industri yang mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.

Hasil panen sawah yang dimiliki petani memberikan pengaruh cukup besar terhadap ketersediaan pangan untuk memenuhi kebutuhan hidup.

¹ Rahardjo, 1999, *Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, dalam Susvia Delta Kusdiane dkk, 2018, *Alih Fungsi Lahan dan Perubahan Masyarakat Di Kecamatan Cimanuk, Kabupaten Pandegelang*, Jurnal Sosiologi Pedesaan, Volume 6 No 3, Fakultas Ekologi Manusia, Sekolah Pasca Sarjana IPB.

Namun, harapan besar seluruh rakyat Indonesia untuk terpenuhinya kebutuhan pangan semakin tidak terdukung dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan selanjutnya disingkat UU Pangan. Menurut pendapat Marthin Sinaga dalam *RechtIdee Jurnal Hukum* oleh Muhammad Ilham Arisaputra dipandang terlalu memihak pada kebutuhan pasar dan mengenyampingkan hak-hak petani. UU Pangan seyogyanya menjadi pedoman bagi persoalan pangan nasional. Kebijakan ini berpijak pada konsepsi ketahanan pangan yang dinilai kurang akomodatif bagi pelaku produksi pangan nasional.²

Konsepsi ketahanan pangan dalam UU Pangan ini tidak dibahas lebih lanjut perihal dari mana stok pangan diperoleh dan dengan cara apa produksi pangan tersebut dihasilkan, sehingga negara dinyatakan aman apabila mampu memenuhi kebutuhan pangannya tanpa harus memproduksi sendiri. Menurut Serikat Petani Indonesia, pemerintah terkesan memaksakan konsep kedaulatan pangan dan ketahanan pangan untuk disatukan dalam undang-undang ini padahal konsep kedaulatan pangan merupakan jawaban atas gagalnya konsep ketahanan pangan yang telah diterapkan selama ini.³

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria untuk mengatasi masalah atas kepemilikan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, khususnya tanah

² Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Kedaulatan Pangan*, *RechtIdee Jurnal Hukum*, Vol. 10 No. 1, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar.

³ Ibid

pertanian. Masalah atas tanah pertanian turut pula mempengaruhi produksi padi serta kedaulatan pangan dalam suatu negara.⁴

Seiring berjalannya waktu dengan pertumbuhan penduduk yang pesat dan meningkatnya kebutuhan rakyat terhadap lahan untuk pembangunan rumah, kantor, industri, serta fasilitas umum lainnya akan menyebabkan alih fungsi lahan pertanian khususnya sawah untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Menurut Utomo dkk, alih fungsi lahan adalah berubahnya pemanfaatan suatu lahan dari pemanfaatan sebelumnya yang menyebabkan dampak negatif terhadap potensi yang dimiliki oleh lahan tersebut.⁵ Muhammad Iqbal & Sumaryanto mengemukakan bahwa lahan pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi lahan adalah sawah.⁶

Kota Makassar memiliki beberapa daerah yang mendapat pengaruh perkembangan fisik kota yang tidak lepas dari aktivitas konversi lahan pertanian. Kota metropolitan ini mempunyai lahan sawah yang luas sekitar 300 hektare yang letaknya berada di kampung Kajenjeng, Kelurahan Tamangapa Kecamatan Manggala.⁷ Pada wilayah ini terdapat kompleks perumahan yang sebelumnya didominasi persawahan di pinggiran Kota

⁴ Muhammad Ilham Arisaputra, *Op.cit*

⁵ Utomo, M. Eddy Rifai dan Abdulmuthalib Thahir, 1992, *Pembangunan dan Alih Fungsi Lahan*, Universitas Lampung, Lampung dalam Lestari, T, 2009, *Dampak Konversi Lahan Pertanian Bagi Taraf Hidup Petani*, *Skripsi*, Institut Pertanian Bogor, Bogor.

⁶ Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, 2007, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat*, Analisis Kebijakan Pertanian, Volume 5 No. 2, Bogor, hlm. 170.

⁷ Anonim. *Makassar Ternyata Masih Punya 300 Ha Lahan Sawah*. Sumber : <https://celebesterkini.com/makassar-ternyata-masih-punya-300-ha-lahan-sawah/>, Diakses 01 Februari 2021 pukul 21.20 WITA.

Makassar, pembangunan kawasan perkotaan secara perlahan mengubah fungsi lahan pertanian menjadi kawasan perumahan dan bisnis.⁸

Daerah MAMMINASATA, yaitu singkatan dari Kota Metropolitan di wilayah Sulawesi Selatan yang mencakup Kota Makassar, Kabupaten Maros, Sungguminasa (Kabupaten Gowa) dan Kabupaten Takalar. Pada publikasi tahunan Sulawesi Selatan dalam angka 2021 oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan, perkembangan luas lahan sawah daerah MAMMINASATA dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan yang naik turun. Pada tahun 2018 memiliki total luas lahan sawah sekitar 79.896,9 hektare, dengan kebutuhan lahan sekitar 424.473 hektare atau terjadi defisit 344.576,1 hektare. Defisit lahan sawah masih terjadi sampai tahun 2019 dengan kebutuhan lahan sekitar 123.428,43 hektare atau defisit 43.531,53 hektare. Zulkarnain Chairuddin dalam disertasinya menyebut terjadinya defisit sawah di MAMMINASATA dikarenakan alih fungsi lahan sawah menjadi area perusahaan atau pemukiman.⁹

Menteri Pertanian Republik Indonesia, Bapak Syahrul Yasin Limpo dalam kuliah umum terkait kebijakan alih fungsi Lahan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar pada hari Jum'at, tanggal 7 Februari 2020 mengatakan bahwa pencegahan alih fungsi lahan pertanian merupakan tanggung jawab semua pihak. Perlu kesadaran yang tinggi akan

⁸ Paulus Tandi Bone. *Alih Fungsi Lahan di Makassar*. Sumber : <https://foto.bisnis.com/view/20181227/873343/alih-fungsi-lahan-di-makassar>, Diakses 01 Februari 2021 pukul 21.30 WITA.

⁹ Edward Saputra. *Setiap Tahun Kawasan Maminasata Kehilangan Sawah Produksi*. Sumber : <https://fajar.co.id/2019/04/25/setiap-tahun-kawasan-maminasata-kehilangan-sawah-produksi/?page=all>, Diakses 05 Februari 2021 pukul 22.00 WITA

pentingnya lahan pertanian di masa yang akan datang demi keberlangsungan dan keberlanjutan atas ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan nasional. Luas alih fungsi lahan pertanian, khususnya sawah, semakin meningkat dengan pesat dari tahun ke tahun. Hal ini mempengaruhi produksi padi nasional. Pengendalian alih fungsi lahan sawah merupakan salah satu strategi peningkatan kapasitas produksi padi dalam negeri. Untuk itu, perlu dilakukan percepatan penetapan peta lahan sawah yang dilindungi dan pengendalian alih fungsi lahan sawah sebagai program strategis nasional.¹⁰

Oleh karena itu, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah disingkat Perpres PAFLS untuk mengatur dan mengendalikan permasalahan-permasalahan yang timbul di masyarakat. Diharapkan peraturan tersebut dapat menekan laju perluasan alih fungsi lahan pertanian yang telah mengurangi jumlah ketersediaan lahan untuk kehidupan masyarakat luas. Merujuk permasalahan yang terjadi di Kota Makassar mengenai alih fungsi lahan pertanian terkhususnya lahan sawah yang setiap tahun meningkat sehingga penulis tertarik mengkaji pelaksanaan peraturan terkait pengendalian alih fungsi lahan sawah dengan judul ***“Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kota Makassar”***.

¹⁰ Anonim. *Pencegahan Alih Fungsi Lahan adalah Tanggung Jawab Bersama*. Sumber : <https://kepotani.wordpress.com/2020/02/07/pencegahan-alih-fungsi-lahan-adalah-tanggung-jawab-bersama/> , Diakses 05 Februari 2021 pukul 22.30 WITA.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Kota Makassar dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah di Kota Makassar?
2. Bagaimanakah implikasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah terhadap ketersediaan pangan di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menguraikan kebijakan Pemerintah Kota Makassar dalam mengendalikan alih fungsi lahan sawah di Kota Makassar.
2. Untuk menguraikan implikasi kebijakan pengendalian alih fungsi lahan sawah terhadap ketersediaan pangan di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis, diharapkan dapat menambah wawasan mahasiswa maupun masyarakat dalam bidang hukum keperdataan khususnya hukum agraria dan tata ruang mengenai alih fungsi lahan sawah.
2. Manfaat praktis, antara lain :
 - a. Sebagai bahan pembelajaran, acuan ataupun referensi bagi peneliti lain yang berminat dalam penelitian yang serupa dengan penelitian ini.
 - b. Sebagai bahan informasi dan pertimbangan bagi para pihak yang terkait, yakni Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Kota Makassar beserta Pemerintah Kota Makassar dalam hal menentukan kebijakan

yang akan datang mengenai pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kota Makassar agar menjadi lebih tertib dan lebih baik.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini memuat uraian yang berbeda dengan hasil karya-karya penulis terdahulu dan dapat penulis pertanggungjawabkan keasliannya. Adapun beberapa penelitian yang memiliki kemiripan, antara lain:

1. Skripsi Eka Fitriainingsih, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin dengan judul Tinjauan Terhadap Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian (Permukiman), 2017. Hasil penelitian bahwa pengalihan fungsi lahan pertanian ke non pertanian di Tomoni Kabupaten Luwu Timur dilakukan oleh pemilik lahan itu sendiri. Faktor penyebabnya adalah sosial, ekonomi, kepadatan penduduk dan belum tersosialisasinya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kepada masyarakat sasaran. Selain itu, upaya yang dilakukan oleh aparat pemerintah daerah dan aparat instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan lahan pangan berkelanjutan masih sebatas menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Pembenahan dan penertiban terhadap bangunan-bangunan yang melanggar jarak berdasarkan penetapan garis sempadan bangunan di sisi jalan raya Trans Sulawesi telah dilakukan secara ketat melalui mekanisme peringatan secara langsung kepada pihak pemilik untuk melakukan

pembongkaran, namun belum diberlakukan secara ketat terhadap bangunan-bangunan rumah yang dibangun di lahan sawah irigasi.

2. Skripsi Nur Aulia Ulfa, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin dengan judul Alih Fungsi Lahan Resapan Air menjadi Jalur Transportasi di Kota Makassar, 2020. Hasil penelitian bahwa untuk menguji dan menghasilkan bahwa lahan resapan air yang dialih fungsikan menjadi pembangunan jalur lingkar barat (jalur transportasi) dan perumahan Tallasa City tidak termasuk dalam klasifikasi kawasan perumahan, melainkan termasuk dalam kawasan Bandara Terpadu, Maritim Terpadu, Industri Terpadu, Pergudangan Terpadu, dan Pendidikan Tinggi Terpadu berdasarkan Pasal 6 dan Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dan Kota Makassar. Dampak positif yang dirasakan oleh sebagian masyarakat dari pembangunan ini adalah semakin mudahnya akses ke Jalan Tol Ir. Sutami-Parangloe, Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin, Jalan Perintis Kemerdekaan, Mall Town Square, Kampus Universitas Hasanuddin, dan sebagainya. Dampak negatif yang dirasakan masyarakat yang tinggal di jalur lingkar barat dan perumahan Tallasa City adalah terjadinya genangan air ketika musim hujan tiba.
3. Tesis Nisrina Atikah, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin dengan judul Implementasi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

di Provinsi Sulawesi Selatan, 2020. Hasil penelitian bahwa implementasi pengendalian alih fungsi lahan yang diharapkan dapat terlaksana dengan ditetapkannya Undang- Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, tetapi penyaluran insentif pertanian kepada petani belum merata. Kendala selanjutnya adalah anggaran belanja yang belum maksimal untuk sektor pertanian, serta kurangnya sosialisasi aktif tentang pertanian pangan berkelanjutan oleh OPD terkait masing-masing Kabupaten/Kota kepada para masyarakat petani. Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan melalui UU dan berbagai kebijakan Pemerintah belum mengakomodir perlindungan lahan sawah produktif, karena tingkat alih fungsi lahan masih mencapai 105.154,835 Ha sejak tahun 2012 sampai tahun 2018. Total dari jumlah 24 Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan yang menetapkan Peraturan Daerah tentang LP2B hanya 5 Kabupaten/Kota yang telah menetapkan. Kesiapan peraturan dan penetapan Rencana Detail Tata Ruang untuk menetapkan lahan sebagai LP2B belum terakomodir efektif.

Penelitian di atas memiliki objek yang berbeda dengan penelitian penulis. Keaslian penelitian penulis bersifat original dan dapat penulis pertanggungjawabkan, dimana berfokus untuk menganalisis pelaksanaan Perpres Nomor 59 Tahun 2019 tentang

Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah dalam menangani permasalahan pengalihfungsian lahan sawah di Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tanah dan Lahan

1. Pengertian Tanah

Pada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disingkat UUPA, memberikan pengaturan mengenai tanah adalah sebagai berikut :

Atas dasar Hak Menguasai Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.

Berdasarkan hal tersebut, maka yang dimaksud dengan tanah adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹¹ Istilah “menguasai” bukan berarti memiliki, namun mempunyai arti sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia, dimana negara diberikan wewenang untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan tanah. Pemerintah sebagai wakil negara dapat mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan,

¹¹ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia, sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan ke-12 (revisi), Djambatan, Jakarta, hlm. 18.

pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa termasuk di dalamnya juga mengenai tanah.¹²

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang berfungsi esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban suatu bangsa. Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting karena sebagian besar dari kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah dapat dinilai sebagai suatu harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicadangkan untuk kehidupan pada masa mendatang. Tanah adalah tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia disamping sebagai sumber penghidupan bagi mereka yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan atau perkebunan sehingga pada akhirnya tanah pulalah yang menjadi tempat peristirahatan terakhir bagi manusia.¹³

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) istilah tanah dapat diartikan sebagai berikut:¹⁴

- a. Bumi, dalam arti permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali, keadaan bumi, permukaan bumi yang diberi batas, daratan.
- b. Permukaan bumi yang berbatasan yang ditempati suatu bangsa atau yang diperintah oleh suatu negara.
- c. Bahan-bahan bumi atau bumi sebagai bahan sesuatu.
- d. Dasar.

¹² Sudargo Gautama, Ellyda T Soetijarto, 1997, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 54.

¹³ Muhammad Ilham Ari Saputra, 2015, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 55.

¹⁴ Departemen Pendidikan Nasional, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1390.

Dalam *Black's Law Dictionary* tanah (*land*) diartikan dalam dua arti, yaitu:¹⁵

- a. *An immovale and indestructable three-dimensional area consisting of a portion of the earth's surface, the space above and below the surface and everything growing on or permanently affixed to it;*
- b. *An estate or interest in real property.*

Kemudian Peter Butt memberi pemahaman yang luas terhadap pengertian tanah (*land*) bahwa *the word "land" is not only the face of earth, but everything under it or over it.*¹⁶ Maksud dari Peter Butt, yakni kata tanah bukan hanya yang nampak bumi, tapi tanah termasuk dalam segala sesuatu yang berada di bawahnya atau di atasnya.

Tanah menjadi faktor yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat Indonesia yang sebagian besar penduduknya menggantungkan kehidupan dari tanah. Sebagian besar masyarakat hidup dari sektor pertanian dan umumnya tinggal di pedesaan sebagai petani dengan kegiatan bercocok tanam.

2. Pengertian Lahan

Lahan ialah suatu daerah permukaan daratan bumi yang cirinya mencakup segala tanda pengenal, baik yang bersifat cukup mantap maupun yang dapat diramalkan bisa mendaur, dari biosfer, atmosfer, tanah, geologi, hidrologi dan populasi tumbuhan dan hewan,

¹⁵ Bryan A. Garner, 2004, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, A Thompson Business, West. St. Paul, hlm. 892.

¹⁶ Peter Butt, 1980, *Intoduction to Land Law*, The Law Book Company Limited, Second Edition, Sydney, hlm.7. dalam Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria Di Indoensia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 56.

serta hasil kegiatan manusia pada masa lampau dan masa kini, sejauh tanda-tanda pengenal tersebut memberikan pengaruh lebih luas atas penggunaan lahan oleh manusia pada masa kini dan masa mendatang.¹⁷ Lahan mempunyai arti penting bagi *stakeholder* yang memanfaatkannya.

Fungsi lahan bagi masyarakat sebagai tempat tinggal dan sumber mata pencaharian. Masyarakat yang bercocok tanam menjadikan lahan sebagai sumber memproduksi makanan keberlangsungan hidup. Bagi pihak swasta, lahan adalah aset untuk mengakumulasikan modal. Bagi pemerintah, lahan merupakan kedaulatan suatu negara dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Adanya banyak kepentingan yang saling terkait dalam penggunaan lahan, hal ini mengakibatkan terjadinya tumpang tindih kepentingan antar aktor yaitu petani, pihak swasta, dan pemerintah dalam memanfaatkan lahan.¹⁸

Lahan yang menjadi modal utama dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat ialah lahan pertanian. Lahan pertanian meliputi tegalan, sawah, perkebunan, hutan produksi dan lindung, padang rumput dan padang alang-alang termasuk lahan untuk peternakan dan perikanan. Terkait dengan bentuk distribusi keruangan pemanfaatan

¹⁷ Eko, T., & Rahayu, S, 2012, *Perubahan penggunaan lahan dan kesesuaiannya terhadap RDTR di wilayah Peri-Urban studi kasus: Kecamatan Mlati*, *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, 8(4), hlm. 330-340.

¹⁸ Fajar Januar TH, & Retno Mustika D, 2016, *Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Perumahan Terhadap Pendapatan Petani Dusun Puncel Desa Deket Wetan Lamongan*, Vol. 01 No. 01, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Surabaya.

lahan, terdapat beberapa teori mengenai bentuk distribusi keruangan. Bintarto menyebutkan setidaknya tiga bentuk keruangan penggunaan lahan permukiman/perumahan di daerah pedesaan. Tiga pola pokok yang dikemukakan adalah:¹⁹

- a. *Nucleated Agriculture Village Community* (penduduk dengan sistem menggerombol)
- b. *Line Village Community* (mengikuti jalur sungai atau jalur jalan dan membentuk deretan perumahan)
- c. *Open Country or Trade Center Community* (pola penyebaran)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan selanjutnya disingkat UU PLP2B bahwa 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. Lahan merupakan faktor utama dalam pengembangan pertanian. Oleh karena itu, Pemerintah dengan DPR mengesahkan lahirnya UU PLP2B diharapkan dapat menahan laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat menopang ketahanan pangan nasional dan Indonesia memiliki lahan pertanian abadi.²⁰

¹⁹ Bintarto R, 1977, *Pengantar Geografi Kota*, Penerbit Spring, Yogyakarta, dalam Eko, T., & Rahayu, S, 2012, *Perubahan penggunaan lahan dan kesesuaiannya terhadap RDTR di wilayah Peri-Urban studi kasus: Kecamatan Mlati*, Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota, 8(4), hlm.333.

²⁰ Nono Rusono, dkk, 2015, *Evaluasi Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)*, Direktorat Pangan dan Pertanian / Bappenas, Jakarta Pusat.

3. Tanah Pertanian

UU PLP2B memberikan pengertian tentang tanah atau lahan pertanian merupakan tanah atau lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.²¹ Selain untuk usaha pertanian lahan juga berfungsi sebagai persawahan dan tegalan juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak.

Lahan pertanian merupakan lahan yang digunakan untuk kegiatan pertanian. Sumberdaya lahan pertanian memiliki banyak manfaat bagi manusia. Menurut Sumaryanto dan Tahlim menyebutkan bahwa manfaat lahan pertanian dapat dibagi menjadi dua kategori. Pertama, *use values* atau nilai penggunaan dapat pula disebut sebagai *personal values*. Manfaat ini dihasilkan dari hasil eksploitasi atau kegiatan usaha tani yang dilakukan pada sumber daya lahan pertanian. Kedua, *non values* dapat disebut sebagai *intrinsic values* atau manfaat bawaan.²² Berbagai manfaat tercipta dengan sendirinya walaupun bukan merupakan tujuan dari kegiatan eksploitasi dari pemilik lahan pertanian termasuk dalam kategori ini.

²¹ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

²² Sumaryanto, dan S. Tahlim, 2005, *Pemahaman Dampak Negatif Konversi Lahan*, Prosiding, Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan LPPM IPB, Bogor.

4. Tanah Non Pertanian

Tanah non pertanian adalah tanah yang dipergunakan untuk usaha/kegiatan selain usaha pertanian. Penggunaan tanah non pertanian, antara lain :²³

- a. Tanah perumahan (penggunaan tanah untuk tempat tinggal/rumah, lapangan, tempat rekreasi, pemakaman dan lain-lain)
- b. Tanah perusahaan (penggunaan tanah untuk pasar, pertokoan, kantor, gudang, bank, bioskop, hotel, stasiun dan lain-lain)
- c. Tanah industri (penggunaan tanah untuk pabrik, percetakan dan lain-lain)
- d. Tanah untuk jasa (penggunaan tanah untuk kantor-kantor pemerintahan, tempat ibadah, rumah sakit, sekolah, dan sarana umum)

5. Lahan Sawah

Lahan sawah adalah lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematang (galengan), saluran untuk menahan serta menyalurkan air yang biasanya ditanami padi tanpa memandang dimana diperoleh ataupun apa status lahan tersebut. Lahan tersebut termasuk lahan yang terdaftar di Pajak Bumi & Bangunan (PBB), Lahan Pembangunan Daerah, lahan bengkok, lahan serobotan, lahan rawa yang ditanami padi dan lahan bekas tanaman tahunan yang telah dijadikan sawah, baik yang ditanami padi maupun palawija.²⁴

²³ Eka fitrianingsih, 2017, *Tinjauan Terhadap Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian (Permukiman) di Kecamatan Tomoni Kabupaten Luwu Timur*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 11.

²⁴ Sistem Informasi Rujukan Statistik / Badan Pusat Statistik, *Lahan Yang dikuasai (m2) Lahan Sawah*, Sumber : <https://sirusa.bps.go.id/sirusa/index.php/variabel/2568>, Diakses 19 Maret 2021 pukul 15.00 WITA.

Lahan pertanian yang banyak terdapat di Indonesia salah satunya adalah lahan sawah. Provinsi yang memiliki lahan sawah yang cukup luas dan merupakan produsen beras terbesar di Indonesia adalah Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Sulawesi Selatan. Provinsi tersebut merupakan daerah yang diawasi langsung oleh Kementerian Pertanian dan Pemerintah Daerah dengan semua pihak yang terkait untuk menjamin ketersediaan pangan khususnya beras agar tetap aman di setiap daerah.

B. Alih Fungsi Lahan

1. Pengertian Alih Fungsi Lahan

Konversi lahan atau lazimnya disebut sebagai alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dan fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan dalam artian perubahan/penyesuaian peruntukan penggunaan disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.²⁵

²⁵ Muhajir Utomo, dkk, 1992, *Pembangunan dan Pengendalian Alih Fungsi Lahan*, Universitas Lampung, Lampung.

Alih fungsi lahan biasanya terkait dengan proses perkembangan wilayah, bahkan dapat dikatakan bahwa alih fungsi lahan merupakan konsekuensi dari perkembangan wilayah. Sebagian besar alih fungsi lahan yang terjadi, menunjukkan adanya ketimpangan dalam penguasaan lahan yang lebih didominasi oleh pihak kapitalis dengan mengantongi izin mendirikan bangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah.²⁶ Secara empiris lahan pertanian paling rentan terhadap alih fungsi adalah sawah, hal tersebut disebabkan oleh:²⁷

- 1) Kepadatan penduduk di pedesaan yang mempunyai agroekosistem dominan sawah pada umumnya jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga lebih tinggi,
- 2) Daerah persawahan banyak yang lokasinya berdekatan dengan daerah perkotaan,
- 3) Akibat pola pembangunan di masa sebelumnya infrastruktur wilayah persawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering, dan
- 4) Pembangunan prasarana dan sarana permukiman, kawasan industri dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah dengan topografi seperti itu (terutama di Pulau Jawa) ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan.

2. Dasar Hukum Alih Fungsi Lahan

Terdapat beberapa aturan yang mengatur mengenai alih fungsi lahan, antara lain:

- a. Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) mengatur konsep pengalihfungsian lahan

²⁶ Handoko Probo Setiawan, 2016, *Alih Fungsi (konversi) Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Kasus di Kelurahan Simpang Pair Kecamatan Palaran Kota Samarinda*, *eJournal Sosiatri-Sosiologi*, hlm. 282-283.

²⁷ Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, *Op.cit*, hlm. 170.

yang tercermin pada gagasan tentang kekuasaan dan hak asasi manusia serta konsep ekonomi. Kedaulatan ada di tangan rakyat yang tercermin dalam konsep hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang sehat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu :

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Selain itu, pengalihfungsian lahan juga tercermin pada konsep demokrasi yang terkait dengan prinsip pembangunan berkelanjutan dan wawasan lingkungan, yang tegas diatur dalam Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi:

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

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisien-berkeadilan, berkelanjutan berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”

Berdasarkan uraian tersebut berarti pemerintah berkuasa dalam mengatur semua yang ada di Indonesia, dalam hal ini mengatur kekayaan alam untuk kemakmuran rakyat, begitu pula mengenai alih fungsi lahan. Diharapkan nantinya dapat terselenggaranya pemerataan fungsi lahan-lahan di masyarakat dengan adil dan merata.

- b. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi :

“Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional merupakan strategi dan arahan kebijaksanaan pemanfaatan ruang wilayah negara, yang meliputi : a. Tujuan nasional dari pemanfaatan ruang untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan; b. Struktur dan pola pemanfaatan ruang wilayah nasional; c. Kriteria dan pola pengelolaan kawasan lindung, kawasan budi daya dan kawasan tertentu”.

Kebijakan tersebut akan menetapkan kriteria dan pola pengelolaan kawasan-kawasan yang telah disebutkan untuk terjaminnya pemanfaatan ruang untuk kesejahteraan masyarakat.

- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 6 ayat (1) berbunyi :

“Penataan ruang diselenggarakan dengan memperhatikan : a. Kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana; b. Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan; kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan; dan c. Geostrategi, geopolitik dan geoekonomi”.

Pasal di atas menjelaskan tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan yang kondisi fisik wilayahnya rentan terhadap bencana. Wilayah Indonesia baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara termasuk ruang di dalam bumi, maupun sumber daya yang perlu ditingkatkan upaya

pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna. Berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional UUD NRI 1945.

- d. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, pada Pasal 1 ayat (8) menjelaskan bahwa :

“Pertanian Pangan adalah usaha manusia untuk mengelola lahan pertanian pangan dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja dan manajemen untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan serta kesejahteraan rakyat”.

Lahan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional.

Selain itu, negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, serta mengantisipasi pertumbuhan penduduk dan perkembangan ekonomi yang mengakibatkan degradasi, alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam

menjaga kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan.

Pasal 1 ayat (15) menjelaskan bahwa :

“Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah perubahan lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi bukan lahan pertanian pangan berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara”.

Pengalihfungsian lahan adalah perubahan lahan yang awalnya diperuntukan sebagai lahan pertanian menjadi bukan lahan pertanian dengan jangka waktu panjang maupun sementara. Bukan lahan pertanian maksudnya adalah lahan-lahan yang difungsikan sebagai lahan perkantoran, perumahan, pertokoan, industri, dan lainnya. Kemudian dalam

Pasal 44 mengatur bahwa :

“Lahan pertanian dapat dialihfungsikan untuk kepentingan umum dan harus disiapkan lahan pengganti serta dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Serta pengalihfungsian lahan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena lahan tersebut tidak dapat dialihfungsikan selain kebutuhan untuk kepentingan umum dan pemerintah harus menyiapkan lahan pengganti untuk lahan yang telah dialihfungsikan itu.

- e. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan Pemerintah ini dibuat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 26 dan Pasal 53 UU PLP2B.

Pada Pasal 35 ayat (2) PP ini menjelaskan tentang:

“Alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah

dalam rangka : a. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum; atau b. Terjadi bencana”

Pasal tersebut mengatur tentang pengalihfungsian lahan hanya dapat dilakukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan rencana pembangunan untuk kepentingan umum harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan rencana rinci tata ruang. Pengalihfungsian lahan juga dapat dilakukan apabila terjadi bencana yang menyebabkan hilangnya lahan-lahan masyarakat akibat bencana alam.

- f. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Peraturan Pemerintah ini di buat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 43 UU PLP2B. Peraturan Pemerintah ini mengatur tentang pemberian dukungan kepada petani yang tidak mengalihfungsikan lahannya dengan memberikan insentif berupa peningkatan infrastruktur, bantuan keringanan pajak, serta penyediaan sarana produksi pertanian dan penghargaan bagi petani berprestasi tinggi.
- g. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 81/Permentan/OT.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan Menteri Pertanian mengatur urgensi bahwa lahan pertanian pangan berkelanjutan memiliki peran dan fungsi

penting bagi sebagian masyarakat Indonesia yang memiliki sumber penghasilan di sektor agraris sehingga lahan pertanian pangan berkelanjutan memiliki nilai ekonomis nilai sosial, budaya dan religius. Meningkatnya jumlah penduduk dan kebutuhan pangan serta kebutuhan lahan untuk pembangunan, serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan Menteri ini diatur sebagai pedoman dalam menjalankan teknis tata cara pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan.

- h. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2020 (Permen ATR/BPN) tentang Tata Cara Pelaksanaan Verifikasi Data Lahan Sawah Terhadap Data Pertanahan dan Tata Ruang, Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi, dan Pemberian Rekomendasi Perubahan Penggunaan Tanah Pada Lahan Sawah yang Dilindungi.

Peraturan Menteri Agraria ini dibuat untuk melaksanakan ketentuan Pasal 12, Pasal 15 ayat (2), dan Pasal 17 ayat (2) Perpres PAFLS. Peraturan Menteri Agraria juga mengatur tentang tata cara pelaksanaan verifikasi data lahan sawah, data pertanahan dan tata ruang, kemudian penetapan peta

lahan sawah yang dilindungi, dan pemberian rekomendasi perubahan penggunaan tanah pada lahan sawah yang dilindungi.

3. Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian

Dampak diartikan sebagai adanya suatu benturan antara dua kepentingan, yaitu kepentingan pembangunan proyek dengan kepentingan usaha melestarikan kualitas lingkungan yang baik. Dampak yang diartikan dari benturan dua kepentingan masih kurang tepat karena yang tercermin dari benturan tersebut hanyalah kegiatan yang akan menimbulkan dampak negatif (merugikan). Pengertian ini pula yang dahulunya banyak ditentang oleh para pemilik atau pengusul proyek. Hal ini tercermin juga pada konsep asli dari metodologi Amdal dari Leopold (1971).²⁸

Lingkungan hidup merupakan Hak Asasi Manusia sejak ada deklarasi HAM sedunia (*Universal Declaration of Human Right*). Setiap manusia harus menikmati lingkungan yang sehat dan baik dari kualitas manusianya. Lingkungan hidup sebagai hak konstitusional harus berdasar pada norma hukum. Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak asasi setiap orang.

Oleh karena itu, agar tidak menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup, maka setiap kegiatan pembangunan harus membuat

²⁸ Fauziyah, Muh. Iman, 2020, *Perubahan Alih Fungsi Lahan*, Cetakan Pertama, Deepublish, Yogyakarta.

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan selanjutnya disingkat AMDAL. Kebijakan AMDAL diperkenalkan pertama kali pada tahun 1969 oleh *National Environmental Policy Act* di Amerika Serikat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1987 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1997 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, disebutkan bahwa AMDAL adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.

Hal-hal yang dikaji dalam proses AMDAL meliputi aspek fisik-kimia, ekologi, sosial-ekonomi, sosial budaya, dan kesehatan masyarakat sebagai pelengkap studi kelayakan suatu rencana usaha dan/atau kegiatan. Analisis mengenai dampak lingkungan hidup di satu sisi merupakan bagian studi kelayakan untuk melaksanakan rencana usaha dan/atau kegiatan, di sisi lain merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan.²⁹

Berdasarkan analisis tersebut dapat diketahui secara jelas dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, baik dampak negatif maupun dampak positif yang akan timbul dari usaha dan/atau kegiatan, sehingga dapat dipersiapkan langkah untuk menanggulangi

²⁹ Chafid Fandeli, 2007, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Prinsip Dasar Dalam Pembangunan*, Edisi 3. Cet.2, Liberty, Yogyakarta.

dampak negatif dan mengembangkan dampak positif.³⁰ Untuk mengukur atau menentukan dampak terbesar dan penting tersebut di antaranya digunakan kriteria mengenai:³¹

- a. Besarnya jumlah manusia yang akan terkena dampak;
- b. Intensitas dan lamanya dampak berlangsung;
- c. Banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang terkena dampak;
- d. Sifat kumulatif dampak;
- e. Berbalik (*reversible*) atau tidak berbaliknya (*irreversible*) dampak.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1997 disebutkan bahwa usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup meliputi:³²

- a. Perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. Eksploitasi sumber daya alam baik yang terbaharui maupun yang tak terbaharui;
- c. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. Proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f. Introduksi jenis tumbuhan-tumbuhan, jenis hewan, dan jenis jasad renik.

³⁰ Anonim, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL)*, Sumber : <https://ocw.ui.ac.id/mod/resource/view.php?id=247>, Diakses 10 Juni 2021 Pukul 21.00.

³¹ Ibid

³² Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1997 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup

Alih fungsi lahan pertanian pada umumnya berdampak besar pada bidang sosial dan ekonomi. Hal tersebut terlihat dari berubahnya fungsi lahan. Semakin sempitnya lahan pertanian akan menyebabkan banyak masalah dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Implikasi alih fungsi lahan pertanian terhadap kehidupan sosial-ekonomi masyarakat sangat kompleks. Dimulai dari semakin mahalnya harga pangan, hilangnya lapangan kerja bagi petani sampai tingginya angka urbanisasi. Selain itu, dampak yang ditimbulkan berkurangnya minat generasi muda untuk bekerja di bidang pertanian dan kerusakan saluran irigasi akibat pendirian bangunan di atas lahan yang awalnya merupakan lahan sawah.

Penggunaan sumber daya alam yang berlebihan memberikan dampak terhadap lingkungan. Limbah yang dihasilkan akibat aktivitas manusia, baik dalam bentuk cair, padat maupun gas, merupakan ancaman yang bila tidak diantisipasi secara dini dan tepat akan menimbulkan bencana bagi kehidupan. Terkait dengan dampak terhadap lingkungan, alih fungsi lahan pertanian bukan hanya sekedar memberi dampak negatif seperti mengurangi produksi beras, akan tetapi dapat pula membawa dampak positif terhadap ketersediaan lapangan kerja baru bagi sejumlah petani terutama buruh tani yang terkena dampak alih fungsi serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi.³³

³³ Fauziah, Muh. Iman, *Op. cit*, hlm.73

Akibat dari alih fungsi lahan pertanian yang menjadi pusat resapan air saat ini dapat terlihat, yaitu terjadinya semacam gangguan pada aspek lingkungan seperti pada saat air pasang atau setelah turun hujan lebat, maka di berbagai daerah yang menjadi pemukiman perumahan yang dibangun di atas lahan pertanian dapat menimbulkan banjir yang membuat keadaan lingkungan menjadi tidak nyaman untuk ditinggali. Semakin banyaknya lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan untuk dijadikan perumahan dan pertokoan di daerah perkotaan, maka diperlukan izin AMDAL untuk memperketat pembangunan yang tidak terkontrol saat ini.

Alih fungsi lahan pertanian yang tidak memperhatikan aspek lingkungan mempunyai dampak yang besar terhadap aspek fisik, kimia, biologis, sosial-ekonomi dan sosial budaya, sebagai berikut:³⁴

- 1) Dari sifat fisik dan kimia hal yang paling terlihat dapat dirasakan pada proses alih fungsi lahan pertanian adalah dampak pada air dan tanah. Pembangunan yang sembarangan dapat membuat air tercemar. Selain itu semakin banyak perumahan juga akan berdampak pada ketersediaan air tanah karena apabila air tanah terus digunakan secara terus menerus, maka akan membuat tanah terutama tanah rawa yang lempung dengan mudah menjadi amblas atau terjadi penurunan tanah.
- 2) Dampak biologis yang berpengaruh langsung kepada ekosistem jenis flora dan fauna tertentu yang erat hubungannya dengan terjadinya dampak atau perubahan pada tata guna tanah. Pengalihfungsian lahan pertanian otomatis sudah mengubah tata guna tanah yang sudah ada dari sebelumnya.
- 3) Pembangunan suatu proyek dimaksudkan untuk meningkatkan sosial-ekonomi sehingga secara teoritis berdampak positif kepada masyarakat. Namun demikian, tidak mesti aspek sosial-ekonominya baik akan berdampak baik juga bagi masyarakat.

³⁴ Fauziah, Muh. Iman, *Op. cit*, hlm.78-79

Hal tersebut terjadi karena adanya saling keterkaitan antara setiap aspek yang ada.

- 4) Dampak sosial budaya yang berpengaruh dari alih fungsi lahan pertanian adalah berpindahnya pola masyarakat yang sebelumnya agraris menjadi masyarakat industrialis, perdagangan dan sebagainya. Dalam masyarakat agraris kebanyakan memiliki budaya sebagai pedagang atau petani. Jika lahan pertanian mengalami banyak alih fungsi, maka kekhawatiran yang timbul semakin sedikit orang yang bekerja di bidang tersebut dan hal itu dapat menimbulkan kelangkaan atau kekurangan sumber daya pada pangan dan yang lebih penting lagi adalah kekhawatiran akan hilangnya budaya agraris yang menjadi ciri khas masyarakat yang ada.

Selain itu, dapat mengganggu sistem filter kualitas air dan ruang bagi penyangga banjir, maka sebelum melakukan pembangunan yang berisiko bagi lingkungan, terlebih dahulu dibuat kajian mengenai AMDAL supaya dapat dipertanggungjawabkan. Berikut beberapa dampak alih fungsi lahan pertanian, antara lain:³⁵

- 1) Berkurangnya lahan pertanian dengan adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian maka otomatis lahan pertanian menjadi semakin berkurang. Hal ini tentu saja memberi dampak negatif ke berbagai bidang baik secara langsung maupun tidak langsung;
- 2) Menurunnya produksi pangan nasional, akibat lahan pertanian yang semakin sedikit, maka hasil produksi pangan juga akan terganggu. Dalam skala besar, stabilitas pangan nasional juga akan sulit tercapai. Mengingat jumlah penduduk Indonesia yang semakin meningkat tiap tahunnya sehingga kebutuhan pangan juga bertambah, namun lahan pertanian justru semakin berkurang, maka perlu diantisipasi secara cermat dampak alih fungsi lahan pertanian tersebut;
- 3) Mengancam keseimbangan ekosistem, dengan berbagai keanekaragaman populasi di dalamnya, sawah atau lahan-lahan pertanian lainnya merupakan ekosistem alami bagi beberapa binatang. Jika lahan tersebut mengalami perubahan fungsi, binatang-binatang tersebut akan kehilangan tempat

³⁵ Fauziah, Muh. Iman, *Op. cit*, hlm.80-82

- tinggal dan busa mengganggu pemukiman warga. Selain itu, adanya lahan pertanian juga membuat air hujan termanfaatkan dengan baik sehingga mengurangi risiko penyebab banjir saat musim penghujan;
- 4) Sarana prasarana pertanian mejadi tidak terpakai, untuk membantu peningkatan produk pertanian, pemerintah telag menganggarkan biaya untuk membangun sarana dan prasarana pertanian. Dalam sistem pengairan misalnya, akan banyak kita jumpai proyek-proyek berbagai jenis irigasi dari pemerintah, mulai dari membangun bendungan, drainase, serta infrastruktur lain yang ditujukan untuk pertanian. Jika lahan pertanian tersebut beralih fungsi, maka sarana dan prasarana tersebut menjadi tidak terpakai lagi;
 - 5) Banyak buruh tani kehilangan pekerjaan, buruh tani adalah orang-orang yang tidak mempunyai lahan pertanian melainkan menawarkan tenaga mereka untuk mengolah lahan orang lain yang butuh tenaga. Jika lahan pertanian beralih fungsi dan menjadi semakin sedikit, maka buruh-buruh tani tersebut terancam akan kehilangan mata pencaharian mereka. Pada skala makro akan dapat meningkatkan angka kemiskinan terutama pada masyarakat tani;
 - 6) Harga pangan semakin mahal, ketika produksi hasil pertanian semakin menurun, tentu saja bahan-bahan pangan di pasaran akan semakin sulit diperoleh. Hal ini tentu saja akan dimanfaatkan sebaik mungkin oleh para spekulen produsen maupun pedagang dan tengkulak untuk memperoleh keuntungan besar, maka tidak heran jika kemudian harga-harga pangan tersebut menjadi mahal;
 - 7) Tingginya angka urbanisasi, sebagian besar kawasan pertanian terletak di daerah pedesaan, sehingga ketika terjadi alih fungsi lahan pertanian yang mengakibatkan lapangan pekerjaan bagi sebagian orang tertutup, maka yang terjadi selanjutnya adalah angka urbanisasi meningkat. Orang-orang dari desa akan berbondong-bondong pergi ke kota dengan harapan mendapatkan pekerjaan lebih layak. Padahal bisa jadi setelah sampai di kota keadaan mereka tidak berubah karena persaingan semakin ketat.

Maraknya praktik alih fungsi lahan sangat tergantung pada peningkatan jumlah penduduk untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal. Selain itu, alih fungsi lahan banyak terjadi karena harga lahan pertanian jauh lebih murah dibanding non pertanian, khususnya untuk

perumahan. Meski kebutuhan pangan dan perumahan sama-sama penting bagi masyarakat Indonesia, namun pemenuhan kebutuhan pangan tidak boleh dilakukan dengan mengabaikan terpenuhinya kebutuhan pangan melalui sektor pertanian. Menurut Widjanarko dkk, dampak negatif akibat alih fungsi lahan, antara lain:³⁶

- a. Berkurangnya luas sawah yang mengakibatkan turunnya produksi padi, yang mengganggu swasembada pangan;
- b. Berkurangnya luas sawah yang mengakibatkan bergesernya lapangan kerja dari sektor pertanian ke non-pertanian, yang apabila tenaga kerja lokal yang ada tidak terserap seluruhnya justru akan meningkatkan angka pengangguran. Dampak sosial ini akan berkembang dengan meningkatnya kecemburuan sosial masyarakat setempat terhadap pendatang yang pada gilirannya berpotensi meningkatkan konflik sosial;
- c. Investasi pemerintah dalam pengadaan prasarana dan sarana pengairan menjadi tidak optimal pemanfaatannya;
- d. Kegagalan investor dalam melaksanakan pembangunan perumahan maupun industri sebagai dampak krisis ekonomi atau karena kesalahan perhitungan yang mengakibatkan tidak termanfaatkannya tanah yang telah diperoleh sehingga meningkatkan luas lahan tidur yang pada gilirannya akan menimbulkan konflik sosial seperti penjarahan tanah;
- e. Berkurangnya ekosistem sawah terutama di jalur pantai utara Pulau Jawa yang terbaik dan telah terbentuk puluhan tahun. Sedangkan pencetakan sawah baru yang sangat besar biayanya di luar Pulau Jawa seperti di Kalimantan Tengah, tidak memuaskan hasilnya.

Sumaryanto dan S. Tahlim mengungkapkan bahwa dampak negatif dari konversi lahan sawah adalah degradasi daya dukung ketahanan pangan nasional, pendapatan pertanian menurun, dan meningkatnya kemiskinan masyarakat lokal. Selain itu, dampak lainnya adalah rusaknya ekosistem sawah, serta adanya perubahan budaya dari

³⁶ Widjanarko, B.S., dkk, 2006, *Aspek Pertanahan dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (Sawah)*, Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN, Jakarta.

agraris ke budaya urban sehingga menyebabkan terjadinya kriminalitas.³⁷

Menurut Firman dalam Widjianarko bahwa alih fungsi lahan yang terjadi menimbulkan dampak langsung maupun tidak langsung. Dampak langsung berupa hilangnya lahan pertanian subur, hilangnya investasi dalam infrastruktur irigasi, kerusakan natural lanskap, dan masalah lingkungan. Kemudian dampak tidak langsung berupa inflasi penduduk dari wilayah perkotaan ke wilayah tepi kota. Perubahan lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian akan mempengaruhi keseimbangan ekosistem lahan pertanian.³⁸ Alih fungsi lahan atau konversi lahan menimbulkan beberapa konsekuensi, antara lain berkurangnya lahan terbuka hijau sehingga lingkungan akan terganggu, serta lahan untuk budidaya pertanian makin sempit.

Furi menjelaskan bahwa konversi lahan atau alih fungsi lahan yang terjadi mengubah status kepemilikan lahan dan penguasaan lahan. Perubahan dalam penguasaan lahan di pedesaan membawa implikasi bagi perubahan pendapatan dan kesempatan kerja masyarakat yang menjadi indikator kesejahteraan masyarakat desa. Terbatasnya akses untuk menguasai lahan menyebabkan terbatas pula akses masyarakat atas manfaat lahan yang menjadi modal utama mata pencaharian

³⁷ Sumaryanto, dan S. Tahlim, *Op. cit.*

³⁸ Widjianarko, *Loc. cit.*

sehingga terjadi pergeseran kesempatan kerja ke sektor non-pertanian (sektor informal).³⁹

C. Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

Berdasarkan UU PLP2B, 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 (buatan). Alih fungsi lahan dapat diartikan sebagai perubahan fungsi dari permukaan bumi itu sendiri.

Pada tanggal 6 September 2019, Presiden Joko Widodo telah menandatangani Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah (Perpres PAFLS). Peraturan ini dikeluarkan untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah (pertanian) menjadi non sawah. Seiring dengan perkembangan pembangunan, lahan persawahan produktif banyak dirubah fungsinya, baik untuk industri, perumahan, perkantoran, perdagangan dan lainnya, hal ini akan menjadi hambatan pemerintah dalam menjaga ketahanan pangan khususnya produksi padi nasional.⁴⁰

³⁹ Furi, D.R, 2007, *Implikasi Konversi Lahan Terhadap Aksesibilitas Lahan dan Kesejahteraan Masyarakat Desa*, Skripsi, Institut Pertanian Bogor, Bogor.

⁴⁰ Irma Devita, *Presiden Teken Perpres Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah*, Sumber: <https://irmadevita.com/2019/presiden-teken-perpres-pengendalian-alih-fungsi-lahan-sawah/> , Diakses 25 Maret 2021 pukul 22.15 WITA.

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria.⁴¹ terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 86 tahun 2018 tentang Reforma Agraria untuk mempertegas keseriusan pemerintah dalam menjalankan Sembilan Agenda Prioritas atau yang dikenal sebagai Nawacita, disebutkan pembenahan agraria berupa, “Menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah, penyelesaian sengketa tanah dan menentang kriminalisasi penuntutan kembali hak tanah masyarakat”.⁴² Reforma agraria tersebut mencakup penataan yang terkait dengan penguasaan/pemilikan serta aspek penggunaan/pemanfaatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Keberhasilan pembangunan pertanian sangat ditentukan oleh penatagunaan lahan dan pemanfaatan lahan dengan sebaik-baiknya. Pemerintah telah mengeluarkan UU PLP2B.⁴³ Terdapat tujuh simpul kritis dalam implementasi UU PLP2B mendukung ketahanan pangan yang mencakup, sebagai berikut :

1. Dukungan Peraturan Daerah;

⁴¹ Winoto, 2010, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat*, Institut Pertanian Bogor, Bogor, Hml. 73.

⁴² Amaliyah (et.al.), 2021, *Reforma Agraria dan Penanganan Sengketa Tanah*, Jurnal Ilmu Hukum Hermeneutika, Universitas Swadaya Gunung Jati, Vol. 5, Nomor 1, hlm. 34.

⁴³ Irawan, B, 2005, *Konversi Lahan Sawah : Potensi, Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan*, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol. 23 (1), hlm. 1-18.

2. Pemahaman terhadap karakteristik sumber daya lahan pertanian;
3. Identifikasi tipe lahan berdasarkan jenis irigasi dan kelas lahan;
4. Struktur penguasaan lahan petani;
5. Fenomena alih fungsi lahan yang semakin tidak terkendali;
6. Perpecahan (*division*) dan perpecahan (*fragmentation*) lahan; dan
7. Pentingnya pengembangan pusat informasi.

Merujuk Perpres PAFLS, pengertian alih fungsi lahan sawah adalah perubahan lahan sawah menjadi bukan lahan sawah baik secara tetap maupun sementara.⁴⁴ Lanjut dengan pengertian pengendalian alih fungsi lahan sawah menurut perpres ini adalah serangkaian kegiatan yang dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan lahan sawah menjadi bukan lahan sawah baik secara tetap maupun sementara.⁴⁵

Dalam hal pengendalian alih fungsi lahan sawah dalam Perpres PAFLS diterbitkan dengan pertimbangan bahwa luas alih fungsi lahan pangan, khususnya sawah menjadi non sawah semakin meningkat dengan pesat dari tahun ke tahun sehingga berpotensi dapat mempengaruhi produksi padi nasional dan mengancam ketahanan pangan nasional. Perpres ini bertujuan untuk:⁴⁶

⁴⁴ Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Pasal 2 Perpres Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

- a. mempercepat penetapan peta Lahan Sawah yang dilindungi dalam rangka memenuhi dan menjaga ketersediaan lahan sawah untuk mendukung kebutuhan pangan nasional;
- b. mengendalikan Alih Fungsi Lahan Sawah yang semakin pesat;
- c. memberdayakan petani agar tidak mengalihfungsikan Lahan Sawah; dan
- d. menyediakan data dan informasi Lahan Sawah untuk bahan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Tata cara dan prosedur pengendalian alih fungsi lahan sawah telah diatur dalam Perpres PAFLS serta di atur secara teknis lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2020 (Permen ATR/BPN) tentang Tata Cara Pelaksanaan Verifikasi Data Lahan Sawah Terhadap Data Pertanahan dan Tata Ruang, Penetapan Peta Lahan Sawah Yang Dilindungi, dan Pemberian Rekomendasi Perubahan Penggunaan Tanah Pada Lahan Sawah Yang Dilindungi.

Pada Pasal 3 Perpres PAFLS menjelaskan tentang ruang lingkup dari Perpres ini meliputi:

- a. Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah;
- b. Penetapan peta lahan sawah yang dilindungi;
- c. Pengendalian alih fungsi lahan sawah yang dilindungi;
- d. Pemberdayaan lahan sawah yang dilindungi;
- e. Pembinaan dan pengawasan;
- f. Pelaporan; dan
- g. Pendanaan

Berdasarkan ruang lingkup tersebut, tata cara pengendalian alih fungsi lahan sawah awalnya dengan pembentukan tim terpadu pengendalian alih fungsi lahan sawah yang selanjutnya disebut tim

terpadu yang di atur dalam Pasal 4 dan Pasal 5 dalam Perpres PAFLS.

Tugas dari tim terpadu adalah:⁴⁷

1. Mengordinasikan pelaksanaan verifikasi penetapan peta Lahan Sawah yang dilindungi;
2. Melaksanakan sinkronisasi hasil verifikasi Lahan Sawah sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
3. Mengusulkan penetapan peta Lahan Sawah yang dilindungi; dan
4. Melaksanakan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

Tugas, tata kerja dan keanggotaan tim terpadu dan tim pelaksana yang ditetapkan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Tim Terpadu. Setelah dibentuknya Tim Terpadu berdasarkan ruang lingkup Perpres PAFLS, maka penetapan peta lahan sawah yang dilindungi adalah proses lanjutannya dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui.⁴⁸

- a. verifikasi lahan sawah,
- b. sinkronisasi hasil verifikasi lahan sawah, dan
- c. pelaksanaan penetapan peta lahan sawah yang dilindungi.

Verifikasi lahan sawah dilakukan melalui:⁴⁹

- a) interpretasi citra satelit terhadap lahan sawah oleh lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan tugas di bidang informasi geospasial;
- b) verifikasi data lahan sawah terhadap data pertanahan dan data tata ruang oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang;
- c) verifikasi data lahan sawah terhadap data irigasi oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengelolaan sumber daya air;

⁴⁷ Pasal 4 Perpres Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

⁴⁸ Pasal 6 Perpres Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

⁴⁹ Pasal 9 Perpres Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

- d) verifikasi data lahan sawah terhadap cetak sawah oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian; dan
- e) verifikasi data lahan sawah yang berada di dalam kawasan hutan dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan.

Hasil verifikasi data lahan sawah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Perpres PAFLS ini disajikan dalam bentuk, peta lahan sawah hasil verifikasi terhadap data pertanahan dan tata ruang, peta lahan sawah beririgasi, dan peta lahan cetak sawah. Peta tersebut menggunakan skala 1:5.000, jika penggunaan skala 1:5.000 tidak dapat dilakukan, maka peta tersebut dapat menggunakan skala 1:10.000. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan verifikasi lahan sawah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan Verifikasi Data Lahan Sawah Terhadap Data Pertanahan dan Tata Ruang, Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi, dan Pemberian Rekomendasi Perubahan Penggunaan Tanah Pada Lahan Sawah yang Dilindungi. Hasil verifikasi disampaikan kepada Tim Terpadu untuk dilakukan sinkronisasi hasil verifikasi lahan sawah.

Sinkronisasi hasil verifikasi lahan sawah dilaksanakan oleh Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah berdasarkan Pasal 14 Perpres PAFLS meliputi kegiatan :

- a. menentukan rencana penetapan peta lahan sawah yang dilindungi;

- b. mengintegrasikan peta hasil verifikasi lahan sawah yang dilakukan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian;
- c. menganalisis luasan lahan sawah yang akan ditetapkan dalam peta lahan sawah yang dilindungi; dan
- d. menyepakati usulan peta lahan sawah yang dilindungi.

Selanjutnya, selaku Ketua Tim Terpadu Menteri Koordinator Bidang Perekonomian menyampaikan usulan peta kepada menteri menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang. Usulan peta ini untuk ditetapkan sebagai peta lahan sawah yang dilindungi serta diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2020. Pelaksanaan Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi telah jelas tegas diatur dalam Pasal 16 Perpres PAFLS :

“Peta lahan sawah yang dilindungi sebagaimana dimaksud digunakan sebagai bahan bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya dalam penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan pada rencana tata ruang wilayah dan rencana rinci tata ruang. Dan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan ini dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan Pasal 17 Perpres PAFLS, pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan sawah yang dilindungi di jelaskan bahwa terhadap lahan sawah yang masuk dalam peta lahan sawah yang dilindungi namun belum ditetapkan sebagai bagian dari penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam rencana tata ruang tidak dapat dialihfungsikan. Penetapan lahan tersebut tidak dapat dilaksanakan sebelum mendapat rekomendasi perubahan penggunaan tanah dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di

bidang agraria/pertanahan dan tata ruang dan di atur dalam Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2020.

Lanjut menurut Pasal 18 hingga Pasal 21 Perpres PAFLS, tentang pemberian insentif lahan sawah yang dilindungi diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dan masyarakat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberian insentif oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dilakukan jika :

- a. pada wilayah Pemerintah Daerah terdapat lahan sawah yang masuk dalam peta sawah yang dilindungi dan/atau;
- b. Pemerintah Daerah menetapkan lahan sawah yang masuk dalam peta lahan sawah yang dilindungi menjadi bagian dari lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Pemberian insentif oleh Pemerintah Pusat kepada masyarakat dilakukan jika masyarakat memiliki dan/atau mengelola lahan sawah yang ditetapkan dalam peta lahan sawah yang dilindungi, insentif ini dapat berupa bantuan :

- a. Sarana dan prasarana pertanian;
- b. Sarana dan prasarana irigasi;
- c. Percepatan sertifikasi tanah; dan/atau
- d. Bentuk lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 22 hingga Pasal 24 Perpres PAFLS Pemerintah melakukan pemberdayaan, pembinaan, pengawasan hingga pelaporan mengenai lahan sawah yang dilindungi.

Pemberdayaan lahan sawah yang dilindungi dapat dilakukan melalui penyusunan program prioritas dan pemberian insentif pada lahan sawah yang dilindungi serta bentuk lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan oleh tim terpadu.

Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan mengenai pengendalian alih fungsi lahan sawah kepada Pemerintah Daerah Provinsi. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan mengenai pengendalian alih fungsi lahan sawah kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selanjutnya, Bupati/Wali Kota melakukan pembinaan dan pengawasan mengenai pengendalian alih fungsi lahan sawah kepada masyarakat. Pembinaan ini dilakukan paling sedikit melalui kegiatan koordinasi, sosialisasi, pemberian bimbingan, supervisi, konsultasi, dan/atau penyebarluasan informasi. Serta pengawasan dilakukan melalui pemantauan dan evaluasi.

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Tim Terpadu menyampaikan laporan perkembangan pelaksanaan kegiatan pengendalian alih fungsi lahan sawah kepada Presiden paling sedikit 6 (enam) bulan sekali atau sewaktu-waktu jika diperlukan. Pendanaan yang diperlukan untuk pengendalian alih fungsi lahan sawah bersumber dari, Anggaran Pendapatan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan sumber pendanaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. Kedaulatan Pangan

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling hakiki bagi penduduk suatu Negara. UUD NRI 1945 telah mengamanatkan bahwa Negara wajib menjalankan kedaulatan pangan (hak rakyat atas pangan)⁵⁰ dan mengupayakan terpenuhinya kebutuhan pangan bagi penduduk. Kewajiban dimaksud mencakup kewajiban menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang.⁵¹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, definisi pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Pasal 1 angka 2 UU Pangan menjelaskan bahwa kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai

⁵⁰ Hak rakyat atas pangan diartikan sebagai hak untuk mendapatkan akses yang teratur, tetap dan bebas, baik secara langsung maupun dengan cara membeli (Taufiqul Mujib, 2011:38), Lihat artikelnya berjudul "*Hak Atas Pangan Sebagai Hak Konstitusional*". 2011. Artikel ini merupakan bagian dari buku "*Ekonomi Politik Pangan*", yang disunting oleh Francis dkk, Penerbit Bina Desa Cindebooks, Jakarta.

⁵¹ Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan yang sudah direvisi menjadi UU Nomor 18 tahun 2012.

dengan potensi sumber daya lokal.⁵² Kedaulatan pangan adalah hak setiap bangsa dan setiap rakyat untuk memproduksi pangan secara mandiri dan hak untuk menetapkan sistem pertanian, peternakan, dan perikanan tanpa adanya subordinasi dari kekuatan pasar internasional.⁵³

Menurut Rita Hanafie, pangan merupakan kebutuhan utama dan mendasar bagi manusia yang harus dipenuhi setiap saat. Pangan menjadi amat penting bagi pertanian karena pangan merupakan satu kebutuhan paling dasar dalam pemenuhan keinginan manusia.⁵⁴ Secara konseptual, kedaulatan pangan berarti hak setiap negara atau masyarakat untuk menentukan sendiri kebijakan pangannya, melindungi sistem produksi pertanian dan perdagangan untuk mencapai sistem pertanian yang berkelanjutan dan mandiri. Kedaulatan pangan mengatur produksi dan konsumsi pertanian yang berorientasi kepada kepentingan lokal dan nasional, bukan pasar global. Kedaulatan pangan mencakup hak untuk memproteksi dan mengatur kebijakan pertanian nasional dan melindungi pasar domestik dari dumping dan kelebihan produksi negara lain yang dijual sangat murah. Oleh karena itu, petani kecil dan buruh tani harus diberikan akses terhadap tanah, air, benih, dan sumber-sumber agraria lainnya.

⁵² Muhammad Ilham Arisaputra, *Op.cit.* hlm.47-48

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ Rita Hanafie, 2010, *Penyediaan Pangan Yang Aman dan Berkelanjutan Guna Mendukung Tercapainya Ketahanan Pangan*, Staf Pengajar Fakultas Pertanian Universitas Widyaguna, Malang.

Kedaulatan pangan harus didahulukan di atas kepentingan pasar. Kebijakan kedaulatan pangan tidak melarang perdagangan, tetapi menekankan bahwa produksi pangan harus diprioritaskan untuk mencukupi kebutuhan pangan sendiri dan keluarga, yang diproduksi secara organik, berkelanjutan dan aman. Selain itu, kebijakan kedaulatan pangan juga menekankan input dan pemasaran hasil pertanian adalah melalui organisasi-organisasi tani atau koperasi tani sehingga tidak tergantung dari industri. Menurut Serikat Petani Indonesia, terdapat tujuh prinsip utama untuk menegakkan kedaulatan pangan, antara lain:⁵⁵

1. Pembaruan Agraria;
2. Adanya hak akses rakyat terhadap pangan;
3. Penggunaan sumber daya alam secara berkelanjutan;
4. Pangan untuk pangan dan tidak sekadar komoditas yang diperdagangkan;
5. Pembatasan penguasaan pangan oleh korporasi;
6. Melarang penggunaan pangan sebagai senjata;
7. Pemberian akses ke petani kecil untuk perumusan kebijakan pertanian.

Konsep dan kebijakan kedaulatan pangan seperti yang dipaparkan di atas tidaklah berdiri sendiri. Kedaulatan pangan harus didukung dan bertumpu pada kedaulatan petani. Tanpa adanya kedaulatan petani tidak akan terwujud kedaulatan pangan yang sejati. Kedaulatan petani hanya akan terwujud apabila ada pengakuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi petani. Dalam Deklarasi *La Via Campesina* Regional Asia Tenggara-

⁵⁵ Serikat Petani Indonesia (SPI), *Kedaulatan Pangan*, Sumber : <https://spi.or.id/isu-utama/kedaulatan-pangan/>, Diakses 9 April 2021 pukul 13.50 WITA.

Asia Timur tentang Pemenuhan dan Perlindungan Hak Asasi Petani, dalam garis besarnya hak-hak asasi petani meliputi:⁵⁶

- 1) hak atas kehidupan yang layak,
- 2) hak atas sumber-sumber agraria,
- 3) hak atas kebebasan budidaya dan tanaman,
- 4) hak atas modal dan sarana produksi pertanian,
- 5) hak atas akses informasi dan teknologi pertanian,
- 6) hak atas kebebasan menentukan harga dan pasar produksi pertanian,
- 7) hak atas perlindungan nilai-nilai budaya pertanian,
- 8) hak atas keanekaragaman hayati, dan
- 9) hak atas kelestarian lingkungan.

Pada tingkat yang lebih tinggi dan dalam skala yang lebih makro, kedaulatan pangan dan kedaulatan petani sangat dipengaruhi oleh kedaulatan negara. Dalam konteks kedaulatan pangan, tingkat dan kapasitas kedaulatan negara sangat bergantung kepada sejauhmana negara mampu membebaskan diri dari rezim Dana Moneter Internasional (IMF), rezim Bank Dunia, dan rezim Organisasi Perdagangan Dunia (WTO); ketiganya merupakan instrumen dari neokolonialisme-imperialisme. Jika negara tidak mampu melepaskan diri dari ketiga rezim tersebut, maka kedaulatan negara akan selalu terkebiri. Kondisi ini pada gilirannya akan mengakibatkan kedaulatan petani menjadi tereduksi dan kedaulatan pangan nasional menjadi mandul.

Dalam realisasinya, kedaulatan pangan akan tercapai apabila petani sebagai penghasil pangan memiliki, menguasai dan mengontrol alat-alat produksi pangan seperti tanah, air, benih dan teknologi serta berbagai

⁵⁶ Tri Hariyono. *Dari Ketahanan Pangan Menuju Kedaulatan Pangan, Refleksi Hari Pangan Sedunia*. Sumber : <https://spi.or.id/dari-ketahanan-pangan-menuju-kedaulatan-pangan-refleksi-hari-pangan-sedunia/>, Diakses 9 April 2021 pukul 13.43 WITA.

kebijakan yang mendukungnya dalam bingkai pelaksanaan pembaruan agraria. Hal ini perlu disertai dengan melaksanakan pertanian rakyat yang berkelanjutan bukan saja untuk memperbaiki kualitas tanah, lingkungan dan produksi yang aman bagi kesehatan manusia. Program tersebut hendaknya dijalankan dengan sungguh-sungguh sebagai upaya untuk melepas ketergantungan terhadap perusahaan-perusahaan transnasional penghasil input pertanian.⁵⁷ Kedaulatan pangan, kedaulatan petani, dan kedaulatan negara merupakan suatu kesatuan organik. Ketiganya saling mempengaruhi dan saling mendukung. Seharusnya kebijakan kedaulatan pangan nasional mensyaratkan perwujudan kedaulatan petani dan kedaulatan negara agar menciptakan keselarasan serta kemakmuran pangan untuk seluruh warga negara Indonesia.

⁵⁷ Serikat Petani Indonesia (SPI). *Loc.cit.*