

BAB 7. ASPEK KELEMBAGAAN DALAM PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN

Suhadi Suhadi, Tri Andari Dahlan, Asmarani Ramli, Ardi
Sirajudin Ra'uf, Lucky Andinna Santyoko Yogaswari,
Muhammad Ridha

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

suhadi@mail.unnes.ac.id

PENDAHULUAN

Ketersediaan lahan merupakan salah satu isu utama dalam konteks kedaulatan dan ketahanan pangan. Fakta menunjukkan bahwa perlindungan lahan pertanian pangan belum efektif, yang ditandai oleh masih tingginya perubahan lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian. Mulyani memperkirakan laju konversi sawah nasional sekitar 96.512 ha pada periode 2000-2015, dan dengan laju yang demikian itu diperkirakan lahan sawah akan menciut dari 8,1 juta ha menjadi hanya 5,1 juta ha pada tahun 2045 (Mulyani, 2016). Sutrisno, Sugihardjo, Barokah juga menyatakan bahwa rata-rata laju alih fungsi lahan pertanian mencapai sekitar 40 ribu hektar pertahun. Bahkan di Jawa Tengah, pada kurun waktu tahun 2000 sampai dengan 2010, jumlah lahan pertanian sawah yang beralih fungsi mencapai 14.830 hektar atau sekitar 4,12 hektar per hari. Kabupaten Kendal merupakan

salah satu kabupaten di Jawa Tengah yang mengalami laju alih fungsi tanah pertanian kategori tinggi, yaitu 1.230 hektar sampai dengan 1.521 hektar per tahun (Sutrisno Joko, Sugihardjo, dan B. Umi, 2012).

Konversi lahan pertanian merupakan ancaman serius bagi ketahanan pangan nasional, karena menimbulkan dampak permanen, kumulatif dan progresif (I Bambang, 2005). Oleh karena itu diperlukan kebijakan perlindungan lahan pertanian secara komprehensif. Salah satu cara mengendalikan laju konversi lahan pertanian dilakukan melalui sarana hukum. Hukum sebagai sebuah sistem terdiri atas unsur substansi hukum, kelembagaan hukum dan budaya hukum. Unsur substansi dan kelembagaan hukum berupa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan peraturan pelaksanaannya dan adanya kementerian dan instansi yang memiliki kewenangan dalam perlindungan LP2B. Namun demikian, Rusono, dkk menyatakan bahwa UU LP2B belum terlaksana dengan baik. (R. Nono, 2016). Handari, dkk (2005) menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan perlindungan LP2B baru sebatas proses identifikasi lahan. Penelitian Barus dkk menyimpulkan bahwa penyebab lahan pertanian pangan belum terlindungi antara lain karena keterbatasan data untuk pengambilan keputusan yang ada di pemerintah kabupaten.

Pada bagian penjelasan umum Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 dinyatakan bahwa alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya-upaya terpadu mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Di sisi lain, alih fungsi lahan pertanian pangan menyebabkan makin sempitnya luas lahan yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.

Peningkatan jumlah rumah tangga pertanian tumbuh tidak sebanding dengan luas lahan yang diusahakan. Akibatnya, jumlah petani gurem dan buruh tani tanpa penguasaan/pemilikan lahan di Jawa terus bertambah. Hal ini berdampak pada sulitnya upaya meningkatkan kesejahteraan

petani dan pengentasan kemiskinan di kawasan perdesaan. Di sisi lain, proses urbanisasi yang tidak terkendali berdampak pada meluasnya aktivitas-aktivitas perkotaan yang makin mendesak aktivitas-aktivitas pertanian di kawasan perdesaan yang berbatasan langsung dengan perkotaan. Alih fungsi lahan berkaitan dengan hilangnya akses penduduk perdesaan pada sumber daya utama yang dapat menjamin kesejahteraannya dan hilangnya mata pencarian penduduk agraris. Konsekuensi logisnya adalah terjadinya migrasi penduduk perdesaan ke perkotaan dalam jumlah yang besar tanpa diimbangi ketersediaan lapangan kerja di perkotaan. Ancaman terhadap ketahanan pangan telah mengakibatkan Indonesia harus sering mengimpor produk-produk pangan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Dalam keadaan jumlah penduduk yang masih terus meningkat jumlahnya, ancaman-ancaman terhadap produksi pangan telah memunculkan kerisauan akan terjadi keadaan rawan pangan pada masa yang akan datang. Akibatnya dalam waktu yang akan datang Indonesia membutuhkan tambahan ketersediaan pangan dan lahan pangan.

Tulisan ini menjelaskan perlindungan lahan pertanian pangan dari sudut pandang kelembagaan, sebagai alat rekayasa sosial, hukum dibentuk untuk mengarahkan dan membentuk perilaku manusia agar bersesuaian dengan tujuan hukum yang dibentuk. Dalam konteks perlindungan

lahan pertanian pangan, peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perlindungan lahan pertanian dibentuk agar lahan pertanian pangan terlindungi. Caranya dengan menetapkan lahan pertanian pangan sebagai lahan pertanian pangan yang dilindungi, yang tidak boleh dialihfungsikan untuk kepentingan lainnya, kecuali untuk pembangunan kepentingan umum.

METODE

Hukum yang dikaji dalam penelitian ini dimaknai sebagai peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud meliputi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan peraturan pelaksanaanya, dalam lingkup Kabupaten Kendal antara lain berupa Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 13 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Kendal sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 11 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian doktrinal (Wignjosoebroto, 2013) dengan

pendekatan peraturan perundang-undangan (Marzuki, 2010). Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

PEMBAHASAN

Perlindungan LP2B: Regulasi Tingkat Pusat

Peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur perlindungan lahan pertanian pangan urgen dibentuk karena regulasi yang mengatur lahan pertanian pangan yang ada belum memadai. Regulasi yang dimaksudkan guna mengendalikan alih fungsi tanah pertanian tidak diatur dalam suatu perundang-undangan yang khusus mengatur tentang pengendalian alih fungsi tanah pertanian, namun terdapat dalam berbagai peraturan termasuk peraturan yang mengatur tata guna tanah. Konsepsi alih fungsi sendiri tidak selalu tertuang dalam peraturan-peraturan tersebut namun melalui konsep penatagunaan tanah. Hal ini tampak pada Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang telah diganti dengan Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 yang tidak memberikan batasan secara eksplisit tentang alih fungsi tanah.

Dari sisi yuridis Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah juga tidak memberikan ketegasan secara eksplisit

batasan pengertian tentang alih fungsi tanah. Namun demikian, Peraturan Pemerintah ini menggunakan dua pendekatan, yakni dalam ketentuan umum dan daftar kegiatan penatagunaan tanah. Hal itu sebagaimana terlihat pada Pasal 7 ayat (1) bahwa terhadap tanah-tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah. Sedangkan pada ayat (2) dinyatakan bahwa kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan pedoman, standar dan kriteria teknis yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pada titik ini jelas, dalam aturan tersebut tidak memberi batasan terhadap alih fungsi secara rinci tetapi hanya secara kategori umum. Tidak ada penjabaran dalam daftar rincian kegiatan mengenai pengertian alih fungsi itu sendiri.

Pengaturan pengendalian alih fungsi tanah secara lebih jelas terdapat pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1990 Tentang Penggunaan Tanah bagi Pembangunan Kawasan Industri. Dalam Pasal 1 Keppres tersebut dikatakan bahwa: pencadangan tanah dan/atau pemberian ijin lokasi dan ijin pembebasan tanah bagi setiap perusahaan kawasan industri, dilakukan dengan ketentuan: a) tidak mengurangi areal tanah pertanian, b) tidak dilakukan

diatas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumber alam dan warisan budaya, dan c) sesuai dengan sarana tata ruang wilayah yang ditetapkan oleh pemerintah daerah setempat. Regulasi alih fungsi tanah pertanian produkif ke non pertanian yang bertipe responsif tampak pada peraturan di tingkat daerah. Artinya regulasi ini secara tegas menjabarkan tentang pelarangan alih fungsi tanah pertanian yang produktif yang kian menjadi perhatian secara luas oleh masyarakat. Regulasi tersebut antara lain Instruksi Gubernur Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 590/107/1985 tentang Petunjuk Pencegahan Perubahan Tanah Pertanian ke Non Pertanian yang tidak terkendali. Disamping itu terdapat juga Perda No 21 Tahun 2003 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Jawa Tengah.

Undang Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan LP2B merupakan cara hukum melindungi lahan pertanian pangan secara nyata. Undang-undang ini merupakan acuan bagi pemerintah pusat dan daerah dalam melindungi lahan pertanian, merupakan acuan dalam perencanaan dan pengalokasian lahan melalui RTRW pada tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Undang-undang Nomor 41 tahun 2009 dilaksanakan lebih lanjut melalui peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah yang diterbitkan untuk itu antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Pengaturan Konversi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2012 Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Keempat Peraturan Pemerintah tersebut melindungi lahan pertanian pangan dari aspek penetapan dan pengaturan, insentif, sistem informasi dan pembiayaan. Peraturan tingkat pusat lainnya yang merupakan instrumen perlindungan lahan pertanian pangan meskipun tidak secara tegas menyebutkan perlindungan lahan pertanian pangan adalah:

- a. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2019 Tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah;
- b. 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.

Perlindungan LP2B: Regulasi Tingkat Daerah

Secara yuridis, kebijakan untuk menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan di daerah dilakukan melalui pembentukan peraturan daerah. Perlindungan LP2B dalam peraturan daerah terdapat 2 (dua) ragam, yaitu pertama, perlindungan secara umum dilakukan melalui peraturan daerah yang mengatur tentang rencana tata ruang wilayah (RTRW) daerah, dan kedua, perlindungan yang dilakukan secara khusus melalui pembentukan peraturan daerah tentang perlindungan LP2B. Di Kabupaten Kendal, perlindungan dilakukan secara komprehensif baik melalui Perda RTRW dan Perda Perlindungan LP2B, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 13 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Kendal sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 11 Tahun 2020.

Kabupaten Kendal memiliki luas wilayah sebesar 1.002,23 Km². Wilayah Kabupaten Kendal di sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa, di sebelah timur berbatasan dengan Kota Semarang, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Semarang, serta di

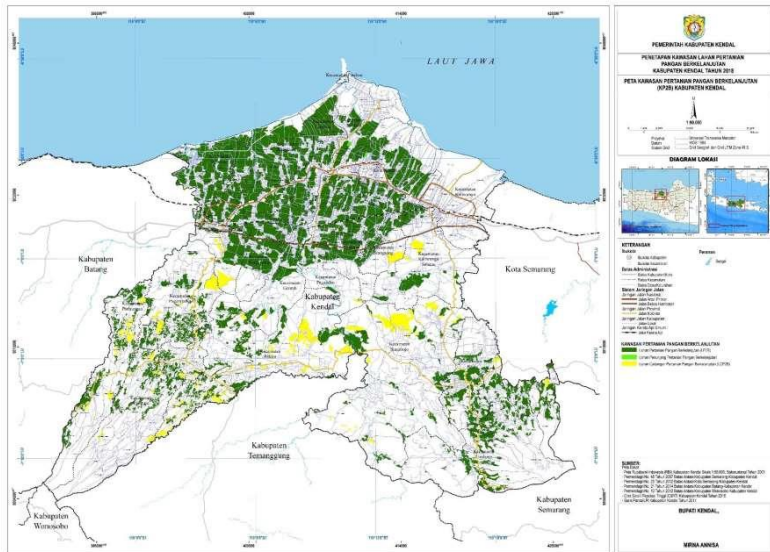
sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Batang. Lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Kendal adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 13 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Kendal sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 11 Tahun 2020, tujuan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah sebagai berikut.

- a. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.
- b. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.
- c. Mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan.
- d. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani.
- e. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat.
- f. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani.

- g. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak.
- h. Mempertahankan keseimbangan ekologis.
- i. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

Cakupan lahan pertanian pangan berkelanjutan terdiri atas tiga hal, yaitu Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B), Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B). Luas kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan (KLP2B) di Kabupaten Kendal sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 11 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 13 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Kendal, KP2B ditetapkan sejumlah 25.000 (dua puluh lima ribu) hektar terdiri dari Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) seluas ± 22.666 (dua puluh dua ribu enam ratus enam puluh enam) hektar, Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B) seluas ± 2.284 (dua ribu dua ratus delapan puluh empat) hektar dan Lahan unsur Penunjang Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP3B) seluas ± 50 (lima puluh) hektar. Berikut adalah kawasan LP2B Kabupaten Kendal.



Gambar 7.1 Kawasan P2B Kabupaten Kendal
Sumber: Perda Kabupaten Kendal No. 11/2020

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan seluas ± 22.666 (dua puluh dua ribu enam ratus enam puluh enam) hektar terdiri atas lahan basah seluas ± 21.839 (dua puluh satu ribu delapan ratus tiga puluh sembilan) hektar dan lahan kering seluas ± 827 (delapan ratus dua puluh tujuh) hektar yang tersebar di 19 (sembilan belas) kecamatan. Secara lengkap persebaran lahan pertanian pangan di masing-masing kecamatan disajikan pada Tabel 3.1.

Tabel 7.1 Luas Lahan P2B Kabupaten Kendal menurut Kecamatan

No.	Kecamatan	Lahan Basah	Lahan Kering	Jumlah (hektar)
-----	-----------	-------------	--------------	-----------------

		(hektar)	(hektar)	
1	Plantungan	1.049,91	0	1.049,91
2	Pageruyung	855,72	0	855,72
3	Sukorejo	813,74	0	813,74
4	Patean	1.052,03	303,05	1.052,03
5	Singorojo	595,60	86,58	595,60
6	Limbangan	934,92	0	934,92
7	Boja	1.613,41	14,47	1.613,41
8	Brangsong	1.030,33	0	1.030,33
9	Pegandon	897,79	0	897,79
10	Gemuh	1.629,87	16,62	1.629,87
11	Weleri	1.108,58	0	1.108,58
12	Cepiring	1.386,25	0	1.386,25
13	Patebon	1.337,25	0	1.337,25
14	Kendal	1.049,91	0	1.049,91
15	Rowosari	1.852,81	42,36	1.852,81
16	Kangkung	1.974,16	364,04	1.974,16
17	Ringinarum	1.201,17		1.201,17
18	Ngampel	1.197,00		1.197,00
19	Kaliwungu	501,10		501,10
		21.839,00	827,00	22.666,00

Sumber: Perda Kabupaten Kendal No. 11/2020

Kelembagaan hukum perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dimaksud dalam tulisan ini adalah lembaga pemerintah yang memiliki tugas pokok dan fungsi atau tanggung jawab yang terkait dengan pelaksanaan dan penegakan peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Kelembagaan hukum dalam konteks ini dibatasi dalam lingkup Kabupaten Kendal.

Sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, kelembagaan hukum mencakupi lembaga pemerintah yang memiliki tugas dan tanggung jawab di bidang pertanian, tata ruang, pertanahan, perizinan, perencanaan pembangunan, pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif. Pada uraian ini, komponen kelembagaan hukum ini dibatasi pada lembaga pemerintah di bidang pertanian, lembaga pemerintah di bidang tata ruang, lembaga pemerintah di bidang pertanahan, dan lembaga pemerintah lainnya yang terkait. Dengan demikian, uraian komponen kelembagaan hukum dalam konteks perlindungan lahan pertanian pangan di kabupaten Kendal akan dibatasi pada Dinas Pertanian dan Pangan (DPP), Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR), Kantor Pertanahan (Kantah), dan Instansi Terkait yaitu Dinas Penanaman Modal dan

Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP), Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan (Baperlitbang), serta Dinas Lingkungan Hidup (DLH).

Dinas Pertanian dan Pangan

Dinas Pertanian dan Pangan merupakan satuan kerja perangkat daerah Kabupaten Kendal yang mengemban amanat besar untuk mewujudkan perlindungan lahan pertanian pangan. Tujuan perlindungan lahan pertanian pangan sebagaimana telah diuraikan, paling banyak terkait dengan tugas dan tanggung jawab Dinas Pertanian dan Pangan.

Tugas dan tanggung jawab itu tampak pada tahapan penetapan kawasan LP2B. Dinas Pertanian dan Pangan memiliki tugas untuk mengusulkan penetapan kawasan LP2B. Usulan penetapan kawasan sebagaimana memuat data dan informasi tekstual, numerik, dan spasial mengenai indikasi luas baku tingkat daerah untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Terdapat 2 (dua) kriteria dan 2 (dua) persyaratan kawasan yang dapat diusulkan menjadi kawasan LP2B. Kriteria yang dimaksud adalah memiliki hamparan lahan dengan luasan tertentu sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dan/atau lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan dan

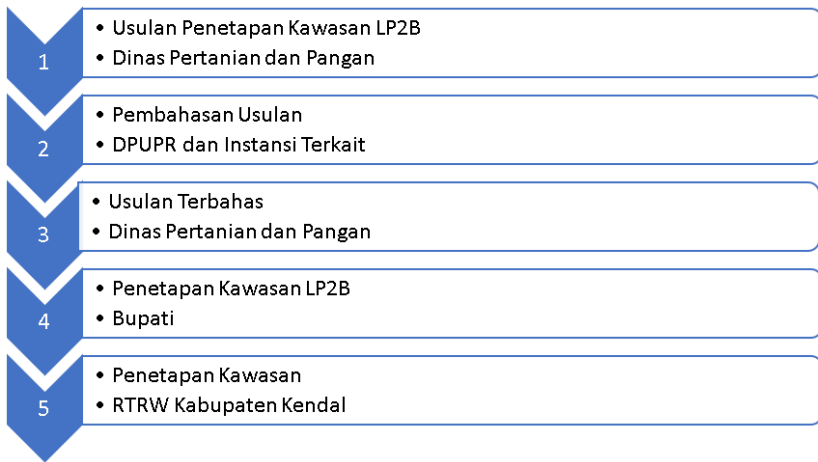
menghasilkan pangan pokok dengan tingkat produksi yang dapat memenuhi kebutuhan pangan sebagian besar masyarakat setempat dan daerah. Persyaratan kawasan yang dapat diusulkan sebagai kawasan LP2B adalah berada di dalam dan/atau di luar kawasan peruntukan pertanian dan termuat dalam Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Kendal yang berisi kebijakan, strategi, indikasi program, serta program dan rencana pembiayaan yang terkait dengan rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan telah dirumuskan secara jelas. Rencana ini antara lain termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan rencana tahunan Kabupaten Kendal yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah kabupaten Kendal Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Kendal 2021-2026. Secara lebih khusus lagi tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 13 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Kendal sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 11 Tahun 2020.

Prosedur atau mekanisme usulan penetapan LP2B diatur pada Pasal 12 Perda LP2B Kabupaten Kendal sebagai berikut.

- (1) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 disampaikan oleh Kepala Dinas kepada Kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah Daerah untuk dikoordinasikan dengan instansi terkait.
- (2) Usulan penetapan kawasan yang telah dikoordinasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kembali oleh kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah Daerah kepada Kepala Dinas.
- (3) Usulan penetapan kawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diusulkan oleh Kepala Dinas kepada Bupati untuk ditetapkan menjadi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan Daerah dalam rencana tata ruang wilayah daerah.
- (4) Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rencana tata ruang wilayah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Alur proses penetapan kawasan LP2B Kabupaten Kendal ditunjukkan pada Bagan di bawah ini



Selain pada tahap usulan penetapan kawasan LP2B, Dinas Pertanian dan Pangan memiliki peran dalam mempertahankan LP2B. Hal ini sebagaimana tampak dari target capaian kinerja program perangkat daerah yang menetapkan target luas lahan pertanian pangan sebesar 22.666 hektar pada tahun 2016-2020 dalam RPJMD Kabupaten Kendal 2016-2020.

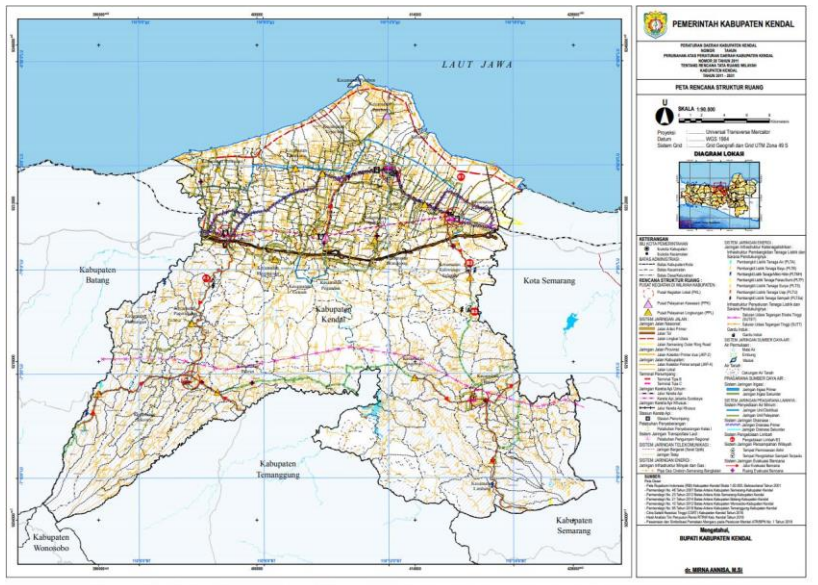
Bagian dari Dinas Pertanian dan Pangan yang membidangi dan memiliki tanggung jawab dalam kaitannya dengan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah Bagian Sarana dan Prasarana. Program pada bagian sarana dan prasarana ini diarahkan untuk meningkatkan cakupan lahan pertanian yang mendapatkan layanan pengairan dari sumber-sumber air (irigasi, embung, dam parit longstorage) dan pengelolaan jaringan irigasi sesuai kewenangan. Indikator program ini adalah: (1) luas lahan pertanian yang

mendapatkan pengairan dan (2) luas lahan pertanian pangan berkelanjutan (Ha).

Bidang Tata Ruang

Undang Undang Nomor 41 tahun 2009 pada bagian penjelasan umum menjelaskan bahwa perlindungan lahan pertanian pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penataan ruang wilayah. Untuk itu, perlindungan lahan pertanian pangan perlu dilakukan dengan menetapkan kawasan-kawasan pertanian pangan yang perlu dilindungi. Kawasan pertanian pangan merupakan bagian dari penataan kawasan perdesaan pada wilayah kabupaten. Dalam kenyataannya lahan-lahan pertanian pangan berlokasi di wilayah kota juga perlu mendapat perlindungan. Perlindungan kawasan pertanian pangan dan lahan pertanian pangan meliputi perencanaan dan penetapan, pengembangan, penelitian, pemanfaatan dan pembinaan, pengendalian, pengawasan, pengembangan sistem informasi, perlindungan dan pemberdayaan petani, peran serta masyarakat, dan pembiayaan. Perlindungan kawasan dan lahan pertanian pangan dilakukan dengan menghargai kearifan budaya lokal serta hak-hak komunal adat. Dengan demikian, dari sisi kelembagaan, Dinas Tata Ruang merupakan institusi yang memiliki kaitan erat dengan

perlindungan lahan pertanian pangan. Peta rencana kelembagaan ruang Kabupaten Kendal tampak dalam gambar di bawah ini.



Gambar 1. Peta Rencana Kelembagaan Ruang Kabupaten Kendal 2011-2031

Sumber: Perda Kabupaten Kendal Nomor 1 Tahun 2020

Berdasarkan rencana struktur ruang Kabupaten Kendal 2011-2031, kawasan lahan pertanian pangan termasuk kawasan peruntukan budidaya. Kawasan peruntukan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan. Selain kawasan pertanian, yang termasuk dalam kawasan

peruntukan budidaya ini adalah kawasan hutan produksi, kawasan perikanan, kawasan pertambangan dan energi, kawasan peruntukan industri, kawasan pariwisata, kawasan permukiman, dan kawasan pertahanan dan keamanan.

Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kendal Tahun 2011 – 2031 telah menetapkan kawasan pertanian dalam pola ruang Kabupaten Kendal. Kawasan pertanian terdiri atas (a) kawasan tanaman pangan, (b) kawasan hortikultura, (c) kawasan perkebunan, dan (d) kawasan peternakan. Kawasan tanaman pangan luasnya kurang lebih 22.666 (dua puluh dua ribu enam ratus enam puluh enam). Kawasan tanaman pangan sebagaimana terdapat dalam Perda RTRW Kabupaten Kendal ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan luas keseluruhan 22.666 (dua puluh dua ribu enam ratus enam puluh enam) hektar.

Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Kendal sebagai SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang Kabupaten Kendal berperan untuk melakukan koordinasi dengan instansi terkait terhadap usulan penetapan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Hasil pembahasan melalui koordinasi dengan instansi terkait terhadap usulan penetapan kawasan disampaikan kembali oleh Dinas Pekerjaan Umum dan

Penataan Ruang Kabupaten Kendal kepada Kepala Dinas Pertanian dan Pangan. Dengan demikian, peran penting DPUPR dalam kaitan ini adalah melakukan koordinasi dalam konteks tata ruang, sehingga usulan penetapan kawasan LP2B, menjadi sinkron dengan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang wilayah kabupaten.

Hal demikian selaras dengan tugas dan fungsi Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. Berdasarkan Peraturan Bupati Kendal Nomor 62 tahun 2016, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan bidang pekerjaan umum dan penataan ruang serta bidang pertanahan yang menjadi kewenangan dan tugas pembantuan yang diberikan kepada Daerah. Fungsi Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang adalah

- a. Perumusan kebijakan di bidang pekerjaan umum, penataan ruang dan pertanahan.
- b. Pengoordinasian dan pelaksanaan kebijakan di bidang pekerjaan umum, penataan ruang dan pertanahan.
- c. Pembinaan, pengawasan, dan pengendalian kebijakan di bidang pekerjaan umum, penataan ruang dan pertanahan.
- d. Pengelolaan dan fasilitasi kegiatan di bidang pekerjaan umum, penataan ruang dan pertanahan.

- e. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan kegiatan di bidang pekerjaan umum, penataan ruang dan pertanahan.
- f. Pelaksanaan administrasi Dinas di bidang pekerjaan umum, penataan ruang dan pertanahan.
- g. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati di bidang pekerjaan umum, penataan ruang dan pertanahan.

Selain itu, DPUPR kabupaten Kendal juga menjadi bagian dari Forum Penataan Ruang Kabupaten Kendal, yang bertugas untuk memberikan pertimbangan kepada Bupati Kendal dalam penyelenggaraan penataan ruang di Kabupaten Kendal baik dalam aspek perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Berdasarkan Keputusan Bupati Kendal Nomor 650/71/2022, Forum Penataan Ruang Kabupaten penanggung jawabnya adalah Bupati, sedangkan ketua, wakil ketua, sekretaris dan anggota terdiri atas Sekretaris Daerah, unsur perwakilan asosiasi akademis, Kepala DPUPR, Kepala Baperlitbang, Kepala Dinas Pertanian dan Pangan, Kepala Dinas Lingkungan Hidup, Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan, Kepala Dinas Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Kepala Kantor Pertanahan, unsur Perwakilan Asosiasi Profesi, dan unsur perwakilan tokoh masyarakat.

Bidang Pertanahan

Lembaga di bidang pertanahan merupakan salah satu lembaga yang memiliki kewenangan terkait perlindungan lahan pertanian pangan. Hal ini tampak dari ketentuan Pasal 1 angka 21 Undang Undang LP2B, yang menentukan bahwa pusat informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah pusat yang menyelenggarakan sistem informasi serta administrasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan pada lembaga pemerintah yang berwenang di bidang pertanahan. Selain itu sebagai pengkoordinasi sistem informasi dan administrasi lahan pertanian pangan berkelanjutan, tugas dan tanggung jawab lembaga pemerintah yang memiliki tugas dan tanggung jawab di bidang pertanahan yang cukup dominan adalah terkait dengan alih fungsi lahan pertanian pangan.

Undang Undang PLP2B Pasal 44 ayat (1) mengatur bahwa pada azasnya lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Namun demikian, terhadap ketentuan itu ada pengecualiannya, yaitu apabila lahan LP2B tersebut digunakan untuk kepentingan umum. Terdapat 4 syarat yang harus dipenuhi apabila lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan

digunakan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:

- a. Dilakukan kajian kelayakan strategis.
- b. Disusun rencana alih fungsi lahan.
- c. Dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik.
- d. Disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Penyediaan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan dilakukan atas dasar kesesuaian lahan, dengan ketentuan (a) paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi, (b) paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak), dan (c) paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi. Ketentuan yang demikian ini didasarkan pada pertimbangan agar keberlanjutan lahan pertanian pangan benar-benar dapat dipertahankan.

Peran lembaga pemerintah yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pertanahan dalam konteks perlindungan lahan pertanian pangan adalah perannya dalam menerbitkan pertimbangan teknis pertanahan. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2018 Tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan Pasal 4 ayat (1) huruf d mengatur bahwa

pertimbangan teknis pertanahan diberikan antara lain dalam rangka perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pertimbangan teknis pertanahan diberikan dengan memperhatikan kesesuaian tata ruang. Hal ini berarti apabila menurut ketentuan tata ruang tanah yang akan dilakukan perubahan dan penggunaan merupakan kawasan pertanian, dan secara lebih khusus lagi merupakan lahan pertanian pangan berkelanjutan maka pertimbangan teknis pertanahan merupakan instrumen yang harus ada.

SIMPULAN

Kelembagaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan meliputi instansi di bidang pertanian, penataan ruang, pertanahan dan perizinan. Bidang pertanian berfokus kepada penggunaan dan pemanfaatan lahan pertanian agar memberikan manfaat yang optimal bagi kesejahteraan rakyat, bidang penataan ruang berfokus kepada penggunaan dan pemanfaatan ruang agar bersesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, bidang pertanahan berfokus kepada penguasaan dan kepemilikan lahan pertanian pangan berkelanjutan serta memberikan pertimbangan teknis pertanahan, sedangkan bidang perizinan berfokus kepada pelayanan pemberian izin yang diperlukan terkait penggunaan dan pemanfaatan lahan pertanian berdasarkan rekomendasi dari instansi terkait.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dari aspek kelembagaan, perlindungan lahan pertanian pangan membutuhkan sinergi dan kolaborasi antar instansi terkait.

DAFTAR PUSTAKA

- H.M.F, Anita W. Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Magelang. Tesis magister Ilmu Lingkungan UNDIP, 2012
- H.M.R. Evaluasi implementasi Kebijakan Pengendalian konversi lahan Pertanian di kabupaten Kendal, 2005
- , evaluasi Implementasi Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal. Tesis Universitas Diponegoro, 2005
- , Evaluasi Implementasi kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Kendal, 2005
- I. Bambang. Konversi Lahan Pertanian: Potensi Dampak Pola Pemanfaatannya dan Faktor Dominan. Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi Vol.23 No.1 Juli 2005 hal 1-18
- Marzuki, Peter Mahmud, Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Mulyani. 2016. Analisis Konversi lahan Sawah: Penggunaan Data Spasial Resolusi Tinggi Memperlihatkan Laju Konversi yang Mengkhawatirkan, Jurnal Tanah dan Iklim Vol 40 No.2 Hal 122-133, 2016
- R. Nono. Evaluasi Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian pangan Berkelanjutan (LP2B). Direktorat Pangan dan Pertanian. Kementerian Perencanaan Pembangunan, 2016

- R. Nono. Evaluasi Implementasi Kebijakan lahan Pertanian pangan Berkelanjutan (LP2B) Direktorat pangan dan Pertanian Kementerian Perencanaan pembangunan, 2016
- S. Sastroatmodjo; Suhadi, D. Muhtada. Politik Hukum Ketahanan Pangan, 2018
- S. Sastroatmodjo; Suhadi; D. Muhtada. Aspek Kelembagaan Hukum Perlindungan Lahan Pertanian Pangan di Kabupaten Kendal, 2021
- S. Sudijono, Suhadi, D. Muhtada. Politik Hukum Ketahanan Pangan, 2018
- S. Sudijono, Suhadi, I S. Utari. Regulasi dan Implementasi Alih Fungsi Tanah Pertanian dan Dampaknya Terhadap Ketahanan Pangan di Jawa Tengah. Laporan penelitian strategis nasional
- S. Wignyosoebroto. Hukum Konsep dan Metode. Malang Setara Press, 2013
- S. Wignyosoebroto. Ragam ragam penelitian hukum dalam S. Irianto dan Shidarta. Metode Penelitian hukum Konstelasi dan refleksi, yayasan Pustaka, 2013
- Suhadi dan R. Wahanisa. Tinjauan Yuridis Normatif berbagai Peraturan tentang Alih Fungsi tanah Pertanian di Indonesia. Pandecta Researh law Journal Vol 6 No. 1 2011
- Suhadi dan S. Arifin. Faktor pengaruh dan implikasi Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan Gunungpati Kota Semarang terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian. Pandecta Research law Journal Vol 2 No. 1, 2012
- Suhadi, Suhadi; S. Arifin dan A. Niravita. The Responsibility of Local Government on Protection of Productive Agricultural Land in Indonesia. Southeast Asia

Journal of Contemporary Business, Economics, and
Law Vol 12 Issue 4 April 2017

Sutrisno Joko, Sugihardjo, dan B. Umi. 2012 Pengembangan
Model Insentif Disinsentif untuk Mengurangi laju
Alih Fungsi Lahan Pertanian dalam rangka
Mempertahankan Swasembada Beras di Provinsi
Jawa Tengah, 2012

W. Esmi. Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis.
Semarang BP Undip.