

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN
PANGAN BERKELANJUTAN

KABUPATEN BREBES
TAHUN 2021

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan hidayah-Nya, Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah selesai disusun.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diharapkan dapat menjadi dasar hukum bagi perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Brebes. Pemerintah Daerah perlu mempertahankan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dari alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Naskah akademik ini tentu tidak luput dari kekurangan, untuk itu kritik dan masukan yang konstruktif sangat kami harapkan dari seluruh pemangku kepentingan dalam rangka penyempurnaan. Kami berharap Naskah Akademik dan Lampiran Raperda ini dapat memberikan gambaran tertkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selanjutnya, kami merekomendasikan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi salah satu prioritas dalam Propemperda dan segera dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Kabupaten Brebes.

Brebes, 2021
Pemerintah Kabupaten Brebes

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

KATA PENGANTAR

BAB I PENDAHULUAN..... 1

1.1. Latar Belakang..... 1

1.2. Identifikasi Masalah..... 2

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik..... 3

3.1.1. Tujuan..... 3

3.1.2. Kegunaan..... 4

1.4. Metode Penyusunan Naskah Akademik..... 4

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS 6

2.1. Kajian Teoretis..... 6

2.2. Kajian terhadap Asas/Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma 19

2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang ada, serta
Permasalahan yang dihadapi masyarakat 23

2.4. Kajian terhadap Implikasi penerapan sistem baru dan dampaknya
Terhadap aspek beban keuangan daerah 23

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TERKAIT 25

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS 30

4.1. Landasan Filosofis..... 30

4.2. Landasan Sosiologis..... 31

4.3. Landasan Yuridis 33

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP

MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH..... 35

BAB VI PENUTUP..... 41

6.1.	Simpulan	41
6.2.	Saran	42

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian menjadi fenomena yang terjadi hampir di semua wilayah. Lahan pertanian pangan merupakan bagian dari lahan fungsi budidaya. Keberadaannya sangat penting dalam menyokong kedaulatan pangan baik untuk memenuhi kebutuhan wilayahnya maupun untuk di jual ke luar wilayahnya. Seiring pertumbuhan penduduk yang dinamis pada saat ini keberadaan lahan pertanian terancam untuk kebutuhan lain seperti perumahan, industri dan sebagainya. Lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematang (galengan), saluran untuk menahan/ menyalurkan air, yang biasanya ditanami padi sawah tanpa memandang dari mana diperoleh atau status lahan tersebut. Lahan yang dimaksud termasuk lahan yang terdaftar di Pajak Bumi Bangunan, Iuran Pembangunan Daerah, lahan bengkok, lahan serobotan, lahan rawa yang ditanami padi dan lahan bekas tanaman tahunan yang telah dijadikan sawah, baik yang ditanami padi, palawija atau tanaman semusim lainnya.

Satu hal yang mungkin tidak menjadi bahan pertimbangan dalam melakukan alih fungsi lahan adalah dampak yang ditimbulkan dari alih fungsi lahan tersebut. Bagi sektor pertanian, lahan merupakan faktor produksi utama dan tak tergantikan. Berbeda dengan penurunan produksi yang disebabkan oleh serangan hama penyakit, kekeringan, banjir dan faktor lainnya lebih bersifat sementara, maka penurunan produksi yang diakibatkan oleh alih fungsi lahan lebih bersifat permanen dan sulit untuk diperbaiki, Sehingga berkurangnya luasan lahan yang digunakan untuk kegiatan pertanian secara signifikan dapat mengganggu stabilitas kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan baik lokal maupun nasional.

Mengingat dampak yang ditimbulkan oleh adanya konversilahan yang begitu luas, maka diperlukan upaya pengendalian yang dapat mengontrol laju alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian dengan menjadikan aspek daya dukung lingkungan dan ketersediaan lahan sebagai salah satu pertimbangan. Salah satu upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif perlu didukung oleh suatu peraturan perundang-undangan yang (1) menjamin tersedianya lahan pertanian yang cukup, (2) mampu mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan nonpertanian secara tidak terkendali, dan (3)

menjamin akses masyarakat petani terhadap lahan pertanian yang tersedia.

Isu penting dalam pembangunan dewasa ini adalah pertanian berkelanjutan. Pertanian berkelanjutan adalah suatu proses yang memanfaatkan sumberdaya pertanian secara optimal untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat masa kini tanpa harus mengorbankan kebutuhan dan kesejahteraan generasi yang akan datang. Seiring dengan laju konversi lahan pertanian ke lahan non pertanian, sumberdaya pertanian yang perlu mendapatkan prioritas adalah lahan pertanian, terutama lahan pertanian pangan.

Dalam rangka menjawab berbagai persoalan diatas, salah satu strategi yang sangat perlu dan mendesak adalah perlu segera menyusun sebuah rancangan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk segera mengatasi maupun menyelesaikan berbagai persoalan yang berkenaan dengan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Brebes.

Posisi strategis Kabupaten Brebes di perbatasan provinsi jawa barat dan jawa tengah sebagai pusat pemerintahan mau tidak mau Kabupaten Brebes berbenah sesuai dengan tuntutan terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang berimplikasi kepada kehidupan masyarakat yang sedemikian kompleks. Disamping itu agar ada arahan, landasan, dan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat di bidang pengendalian lahan pertanian, maka perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut yang dituangkan dalam sebuah Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dapat dilakukan identifikasi masalah, yakni bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Brebes merupakan suatu hal yang mendapat perhatian sehingga perlu dilakukan pengaturan, oleh karena itu perlu Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Perubahan tatanan hukum tentang pertanian serta penataan pedoman alih fungsi lahan pertanian yang diikuti dengan perubahansosial yang terjadi pada masyarakat di Kabupaten Brebes merupakan kondisi masyarakat yang mengalami berbagai pergeseran tatanan kehidupan sosial ekonomi, konsekuensi yang harus dihadapi yaitu terjadinya perubahan pola pikir, pola tindak sehingga kondisi masyarakat menjadi semakin rentan

terhadap alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkontrol, maka yang perlu diidentifikasi dalam kajian ini adalah bagaimana upaya Pemerintah Daerah untuk mewujudkan Kabupaten Brebes yang sejahtera melalui pengaturan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- a. Permasalahan terkait perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Brebes dan bagaimana cara mengatasinya.
- b. Perlunya pengaturan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam suatu produk hukum daerah.
- c. Pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- d. Sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Peyusunan Naskah Akademik

1.3.1. Tujuan Peyusunan Naskah Akademik

Naskah Akademik ini bertujuan untuk:

- a. merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam rangka perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Brebes, serta bagaimana cara-cara mengatasi permasalahan tersebut;
- b. merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai dasar pertimbangan mengapa pengaturan tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Brebes perlu diatur dalam suatu produk hukum daerah;
- c. merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
- d. merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

1.3.2. Kegunaan Peyusunan Naskah Akademik

Naskah Akademik ini memiliki kegunaan sebagai acuan atau referensi bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Kabupaten Brebes dalam penyusunan dan pembahasan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

1.4. Metode Penyusunan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian hukum atau penelitian lain. Penyusunan Naskah Akademik ini berbasiskan pada metode penelitian hukum. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris.

Metode yuridis normatif adalah metode dengan melakukan analisis hukum terhadap data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya (studi kepustakaan). Metode yuridis normatif juga dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Dalam penyusunan naskah akademik ini, data yang dianalisis berupa data sekunder dari studi kepustakaan dan dari hasil masukan/tanggapan dari beberapa Organisasi Perangkat Daerah dan pihak-pihak terkait melalui kegiatan-kegiatan diskusi.

Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebarluasan kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti.

Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini adalah metode yuridis empiris atau sosiolegal. Penelitian didahului dengan penelaahan terhadap data sekunder (studi pustaka, peraturan perundang-undangan dan kegiatan diskusi), kemudian dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap hal-hal yang berkaitan dengan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Brebes.

Berdasarkan metode tersebut, data dan informasi yang diperoleh akan disusun secara deskriptif dan sistematis untuk memudahkan bagi pengambilan kebijakan dan membantu perumusan norma oleh perancang Perundang-undangan (*legal drafter*). Penyusunan naskah akademik tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ini juga didukung oleh studi perbandingan dengan mengambil bahan hukum sekunder yang tidak hanya dari Kabupaten Brebes, tetapi juga dari daerah lain.

Dalam memperkaya substansi, maka naskah akademik tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan akan menggunakan analisis kualitatif dan kuantitatif dari berbagai narasumber yang terkait dengan penyelenggaraan. Intinya, metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian penyusunan Naskah Akademik ini berada dalam paradigma interpretivisme terkait dengan hermeneutika hukum. Hermeneutika hukum pada intinya adalah metode interpretasi atas teks hukum, yang menampilkan segi tersurat yakni bunyi teks hukum dan segi tersirat yang merupakan gagasan yang ada di belakang teks hukum itu. Oleh karena itu untuk mendapatkan pemahaman yang utuh tentang makna teks hukum itu perlu memahami gagasan yang melatari pembentukan teks hukum dan wawasan konteks kekinian saat teks hukum itu diterapkan atau ditafsirkan. Kebenaran dalam ilmu hukum merupakan kebenaran intersubjektivitas, oleh karena itu penting melakukan konfirmasi dan konfrontasi dengan teori, konsep, serta pemikiran para sarjana yang mempunyai otoritas di bidang keilmuannya berkenaan dengan penyusunan Naskah Akademik ini.

BAB II

KAJIAN TEORITIK DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1 Kajian Teoretis

Pertanian adalah suatu jenis kegiatan produksi yang berlandaskan proses pertumbuhan dari tumbuh-tumbuhan dan hewan. Pertanian dalam arti sempit dinamakan pertanian rakyat sedangkan pertanian dalam arti luas meliputi pertanian dalam arti sempit, kehutanan, peternakan, dan perikanan. Semua itu merupakan hal yang penting. Secara garis besar, pengertian pertanian dapat diringkas menjadi proses produksi, petani dan pengusaha, tanah tempat usaha, dan usaha pertanian (*farm business*).

Pertanian yang baik ialah pertanian yang dapat memberikan produk jauh lebih baik daripada apabila tanaman, ternak, atau ikan tersebut dibiarkan secara alami. Ilmu pertanian ialah ilmu yang mempelajari bagaimana mengelola tanaman, ternak, ikan, dan lingkungannya agar memberikan hasil semaksimal mungkin (Soetriono, Anik Suwandari, Rijanto, 2006:1-2). Pertanian adalah proses menghasilkan bahan pangan, ternak, serta produk-produk agroindustri dengan cara memanfaatkan sumber daya tumbuhan dan hewan.

Pangan merupakan kebutuhan primer masyarakat yang mutlak harus dapat dipenuhi untuk melangsungkan proses kehidupannya dan hal ini menjadi kewajiban negara untuk menyediakan pangan yang cukup bagi penduduknya. Salah satu pangan utama kebutuhan masyarakat adalah beras yang selalu harus tersedia dalam jumlah dan mutu yang cukup.

Lahan merupakan sumber daya alam yang memiliki fungsi sangat luas dalam memenuhi berbagai kebutuhan manusia dari sisi ekonomi lahan merupakan input tetap yang utama bagi berbagai kegiatan produksi komoditas pertanian dan non-pertanian. Banyaknya lahan yang digunakan untuk setiap kegiatan produksi tersebut secara umum merupakan permintaan turunan dari kebutuhan dan permintaan komoditas yang dihasilkan. Oleh karena itu perkembangan kebutuhan lahan untuk setiap jenis kegiatan produksi akan ditentukan oleh perkembangan jumlah permintaansetiap komoditas. Pada umumnya komoditas pangan kurang elastis terhadap pendapatan dibandingkan permintaan komoditas nonpertanian, konsekuensinya adalah pembangunan ekonomi yang membawa kepada peningkatan pendapatan cenderung menyebabkan naiknya

permintaan lahan untuk kegiatan di luar pertanian dengan laju lebih cepat dibandingkan kenaikan permintaan lahan untuk kegiatan pertanian.

Alih Fungsi Lahan adalah suatu proses perubahan penggunaan lahan dari bentuk penggunaan tertentu menjadi penggunaan lain misalnya ke non pertanian, dan biasanya dalam pengalih fungsinya mengarah ke hal yang bersifat negatif bagi ekosistem lingkungan alam sawah itu sendiri.

Menurut Rustiadi dan Reti (2008 : 61), konversi atau alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan. Alih fungsi lahan terjadi sebagai akibat pertumbuhan ekonomi dan pertambahan jumlah penduduk yang terus meningkat. Hal tersebut tercermin dari pertumbuhan aktivitas pemanfaatan sumber daya alam yang didorong oleh meningkatnya permintaan kebutuhan terhadap penggunaan lahan serta adanya pergeseran kontribusi sektor-sektor pembangunan primer, khususnya dari sektor pertanian dan pengolahan sumber daya ke sektor sekunder (manufaktur) dan sektor tersier (jasa). Iqbal dan Sumaryanto (2007:171), mengemukakan bahwa sawah merupakan lahan pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi lahan. Rustiadi dkk (2011:114) menyatakan bahwa dalam hukum ekonomi pasar, alih fungsi lahan berlangsung dari aktivitas dengan tingkat land rent lebih rendah ke aktivitas dengan tingkat land rent lebih tinggi. Menurut Barlowe (1978:181), nilai land rent memiliki hubungan yang erat dengan alokasi sumber daya lahan di antara berbagai kompetisi penggunaan sektor komersial dan strategis.



Gambar 1. Sumber Brebes Dalam Angka Tahun 2020

Dari gambar diatas kita bisa mengetahui jumlah produksi paling banyak adalah jagung, kedua kelapa dan bawang merah. Tanaman jagung adalah tanaman palawija yang mendominasi di Kabupaten Brebes dengan jumlah produksi pada tahun 2019 sebanyak 138.803 ton. Sedangkan untuk tanaman hortikultura masih didominasi oleh tanaman bawang merah. Luas panen bawang merah pada tahun 2019 sebanyak 28.710 Ha dengan jumlah produksi sebesar 3.029.328 Kuintal.

Menurut Malthus dalam bukunya yang Berjudul *principles of population* menyebutkan bahwa perkembangan manusia lebih cepat di bandingkan dengan produksi hasil-hasil pertanian untuk memenuhi kebutuhan manusia. Malthus salah satu orang yang pesimis terhadap masa depan manusia. Hal itu didasari dari kenyataan bahwa lahan pertanian sebagai salah satu faktor produksi utama jumlahnya tetap. Kendati pemakaiannya untuk produksi pertanian bisa ditingkatkan, peningkatannya tidak akan seberapa. Di lain pihak justru lahan pertanian akan semakin berkurang keberadaanya karena digunakan untuk membangun perumahan, pabrik-pabrik serta infrastruktur yang lainnya

Luas areal sawah di Kabupaten Brebes pada tahun 2018 sebesar 63.635,04 Ha. Sebagian besar areal sawah di Kabupaten Brebes ditanami padi sawah dengan luas panen pada tahun 2018 sebesar 100.973 Ha, terjadi penurunan seluas 2.216,40 Ha bila dibandingkan dengan tahun 2017. Produksi tanaman perkebunan di Kabupaten Brebes sebagian besar tanaman perkebunan rakyat. Dilihat dari sisi luasannya, tanaman perkebunan rakyat yang mempunyai area yang cukup luas pada tahun 2018 adalah tanaman kelapa dan tebu dengan luas masing-masing 1.316 Ha dan 1.287 Ha. Namun di antara keduanya tebu memiliki nilai produksi yang jauh lebih besar yaitu sebanyak 7.131 Ton.

Tabel 1. Luas Panen, Produktivitas, dan Produksi Padi Menurut Kecamatan di Kabupaten Brebes, (ha), 2019

Kecamatan Subdistrict	Luas Panen (ha) Harvested Area (ha)	Produktivitas (ton/ha) Productivity (ton/ha)	Produksi (ton) Production (ton)
(1)	(2)	(3)	(4)
Salem	6 217	6,617	41 136
Bantarkawung	10 976	6,617	72 628
Bumiayu	7 913	6,821	53 976
Paguyangan	5 836	6,757	39 436
Sirampog	4 235	6,677	28 279
Tonjong	5 747	6,737	38 722
Larangan	6 895	6,677	46 041
Ketanggungan	8 216	6,858	56 344
Banjarharjo	8 708	6,858	59 718
Losari	6 798	6,737	45 803
Tanjung	2 778	6,737	18 719
Kersana	2 154	6,858	14 774
Bulakamba	5 763	6,797	39 175
Wanasari	3 243	6,858	22 242
Songgom	7 251	6,677	48 418
Jatibarang	4 258	6,737	28 687
Brebes	2 449	6,737	16 502
Kabupaten Brebes	99 441	6,744	670 599

Sumber/Source: Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Brebes

Karena perkembangan yang jauh lebih cepat dari pada pertumbuhan hasil produksi pertanian, maka Malthus meramal akan terjadi malapetaka terhadap kehidupan manusia. Malapetaka tersebut timbul karena adanya tekanan penduduk tersebut. Sementara keberadaan lahan semakin berkurang karena pembangunan berbagai infrastruktur. Akibatnya akan terjadi bahaya pangan bagi manusia.

Malthus berpendapat bahwa pada umumnya penduduk suatu negara mempunyai kecenderungan untuk bertambah menurut suatu deret ukur yang akan berlipat ganda tiap 30-40 tahun. Pada saat yang sama karena adanya ketentuan pertambahan hasil yang semakin berkurang (*deminishing return*) dari suatu faktor produksi yang jumlahnya tetap maka persediaan pangan hanya akan meningkat menurut deret hitung. Hal ini karena setiap anggota masyarakat akan memiliki lahan pertanian yang semakin sempit, maka kontribusi marjinalnya atas produksi pangan akan semakin menurun.

Pada dasarnya pengalih fungsian lahan biasa terjadi dengan diawali penjualan lahan, dan pendek cerita, mungkin uang hasil penjualan tersebut akan meningkatkan kesejahteraan petani, tetapi karena umumnya sebagian besar uang hasil penjualan tersebut dibelanjakan untuk aset nonproduktif seperti membuat/rehabilitasi rumah dan pembelian kendaraan, maka lahan pertanian sebagai sumber mata pencaharian utama

akan semakin sempit yang dalam jangka panjang akan semakin menurunkan skala usahanya. Peralihan lahan sawah bisa saja diiringi oleh penurunan tingkat kesejahteraan petani, ini dapat diidentifikasi dari penurunan luas lahan milik dan luas lahan garapan, yang secara keseluruhan bermuara kepada penurunan pendapatan.

Perubahan penggunaan lahan akan mengarah kepada land rent yang lebih tinggi, sehingga secara ekonomi demand lahan akan dideterminasi oleh surplusnya. Ketika suatu lahan berubah fungsi, maka seharusnya secara agregat output wilayah pun meningkat pula akibatnya adalah peningkatan produktivitas lahan. Banyaknya lahan guntai disekitar lahan yang telah mengalami alih fungsi, dengan motivasi spekulasi lahan.

Selain itu dengan nilai land rent kegiatan pertanian yang rendah maka secara logis pertumbuhan ekonomi akan mendorong terjadinya alokasi lahan yang bisa ke sektor ekonomi lain dan menimbulkan konversi lahan pertanian. Konversi lahan pertanian tersebut cenderung terjadi pada lahan pertanian berproduktivitas tinggi seperti lahan sawah beririgasi. Kecenderungan demikian sangat tidak menguntungkan kerja di pedesaan namun terkesan sulit dihindari. Dua faktor utama yang dapat menjadi penyebabnya adalah :

- 1) Ketersediaan infrastruktur ekonomi merupakan faktor positif dominan yang berpengaruh terhadap preferensi investor dalam memilih lokasi lahan yang akan dibangun untuk kegiatan di luar pertanian. Infrastruktur tersebut secara umum lebih tersedia di daerah pertanian yang sudah berkembang akibat pembangunan masa lalu. Konsekuensinya adalah permintaan lahan oleh investor cenderung lebih tinggi di daerah pertanian yang sudah berkembang, utamanya yang mendekati sasaran konsumennya seperti di daerah pinggiran kota.
- 2) Perlindungan pemerintah terhadap lahan pertanian produktif relatif lemah. Kondisi demikian dapat terjadi akibat penilaian pasar terhadap lahan pertanian yang cenderung *under estimate* karena lahan pertanian dianggap hanya menghasilkan komoditas pertanian yang berharga murah dan bernilai tambah rendah. Persepsi demikian melekat pada hampir seluruh lapisan masyarakat termasuk para ekonom makropun persepsi demikian sangat dominan sehingga pertumbuhan ekonomi.

Yang direfleksikan dalam pertumbuhan GDP (*gross domestic product*) hanya diukur dari nilai produksi pertanian secara fisik, padahal lahan pertanian memiliki multifungsi yang sangat luas secara lingkungan dan sosial. Persepsi demikian pula yang menyebabkan konversi lahan pertanian seringkali berlangsung dengan dukungan birokrasi daerah

dengan alasan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Kriteria Sistem Pertanian Berkelanjutan

Secara garis besar Zamor (1995) mengemukakan kriteria sistem pertanian berkelanjutan, yakni:

Keberlanjutan Secara Ekonomi

Pola pertanian yang dikembangkan bisa menjamin investasi dalam bentuk tenaga dan biaya yang telah dikeluarkan petani, dan hasil yang didapat petani mencukupi kebutuhan keluarganya secara layak. Keberlanjutan ekonomi berarti juga meminimalkan atau bahkan meniadakan biaya eksternal dalam proses produksi pertanian. Dalam poin keberlanjutan ekonomi ini, masih banyak terlihat bahwa petani (dan pertanian) kita belum substain secara ekonomi dalam pengelolaan pertaniannya. Sebagai contoh, di lapangan kita banyak menjumpai petani yang harus (terus-menerus) berutang menjelang musim tanam (untuk biaya produksi dan alat). Ketergantungan petani atas input dari luar (terutama pupuk dan pestisida) adalah bukti paling nyata. Jadi kita harus memulai (saat ini juga) memperkenalkan kepada para petani kita beberapa alternatif model pertanian, sehingga kemandirian petani lebih terjamin, selain itu juga ramah lingkungan. Di beberapa tempat lain, sistem pertanian hutan-tani (*agroforestry*) justru dapat menjadi jalan keluar.

Keberlanjutan Ekologi

Keberlanjutan ekologis adalah upaya mengembangkan agroekosistem agar memiliki kemampuan untuk bertahan dalam kurun waktu yang lama melalui pengelolaan terpadu untuk memelihara dan mendorong peningkatan fungsi sumber daya alam yang ada. Pengembangan sistem juga berorientasi pada keragaman hayati (*biodiversity*).

Keadilan Sosial dan Kesesuaian dengan Budaya Lokal

Selain berkelanjutan secara ekonomi dan lingkungan, syarat mutlak sistem pertanian berkelanjutan adalah keadilan sosial, dan kesesuaian dengan budaya lokal, yakni penghargaan martabat dan hak asasi individu serta kelompok untuk mendapat perlakuan adil. Misalnya adanya perlindungan yang lebih tegas atas hak petani dalam penguasaan lahan, benih dan teknologi lokal yang sering "dibajak" oleh kaum pemodal. Sistem yang harus dibangun juga menyediakan fasilitas untuk mengakses informasi, pasar dan sumber daya yang terkait pertanian. Hal mana harus menjamin "harga keringat petani" untuk mendapat nilai tukar yang layak, untuk kesejahteraan keluarga tani dan

keberlanjutan modal usaha tani. Khususnya akses atas lahan harus kembali dievaluasi dalam rangka menegakkan keadilan, dengan tanpa membedakan jenis kelamin, posisi sosial, agama dan etnis. Contoh adanya ketimpangan keadilan adalah (dalam konvensi di Indonesia) bila istri melakukan transaksi hak atas tanah, oleh Notaris akan dimintakan surat kuasa dari suaminya. Sementara itu, budaya pertanian lokal sering kali dilecehkan. Misalnya, sistem ladang berpindah orang Dayak sering dituduh merusak lingkungan (yang benar, orang Dayak menggilirkan lahan secara berputar/siklus, bukan berladang berpindah pindah). Padahal sistem itu justru melestarikan lingkungan dan sudah teruji berabad-abad. Namun kebiasaan orang Dayak menggulirkan siklus lahan ini dijadikan kambing hitam atas dosa lingkungan dari jaringan penjarah kayu serta penjarah hutan hak ulayat suku.

Teknik Analisis

Analisis Kemampuan Lahan

Kemampuan lahan merupakan harkat lahan yang ditetapkan menurut macam pengolahan atau syarat pengolahan yang diperlukan berkenaan dengan pengendalian bahaya degradasi lahan atau penekanan resiko kerusakan lahan selama penggunaannya untuk suatu maksud tertentu, atau berkenaan dengan pemulihan lahan yang telah menunjukkan gejala-gejala degradasi. Makin rumit pengolahan yang diperlukan, kemampuan lahan untuk penggunaan termaksud dinilai makin rendah. Kualitas lahan merupakan kendala fisik yang menjadi hambatan besar dan membatasi aktivitas pembangunan. Keterbatasan kemampuan lahan menunjukkan bahwa tidak semua upaya pemanfaatan lahan dapat didukung oleh lahan tersebut. Kemampuan lahan untuk dapat mendukung upaya pemanfaatannya, akan sangat tergantung dari faktor-faktor fisik dasar yang terdapat pada lahan tersebut, baik berupa lingkungan hidrologi, geologi dan atmosfer.

Terkait dengan hal tersebut diatas, maka diperlukan optimasi pemanfaatan lahan dengan mempertimbangkan perencanaan pemanfaatan lahan secara seksama sehingga dapat mengambil keputusan pemanfaatan lahan yang paling menguntungkan. Prinsip penentuan kemampuan lahan untuk suatu pemanfaatan, pada dasarnya dilakukan dengan pertimbangan berbagai aspek diantaranya aspek fisik, untuk menghindari munculnya dampak negatif dari pemanfaatan yang tidak optimal. Dampak negatif yang muncul dari pemanfaatan lahan yang melebihi kemampuannya berupa penurunan

kualitas lingkungan seperti terjadi bencana banjir, tanah longsor dan penurunan muka air tanah.

Gideon Golany menyatakan bahwa kemampuan lahan pengembangan kegiatan pada dasarnya harus memperhatikan kondisi fisik dasarnya, keberadaan tenaga kerja dan pasar potensial, jaringan transportasi (terutama kemudahan untuk menghubungkan lokasi dengan simpul ekonomi utama regional), jaringan utilitas atau potensi pengembangan utilitasnya, maupun kemudahan atau intensif pemerintah daerahnya yang umumnya diberikan dalam sistem perpajakannya (Golany, 1976 dalam Murdiono 1994:36). Apabila persyaratan tersebut telah terpenuhi, potensi pengembangan wilayah tersebut dapat dipastikan memiliki prospek yang cerah. Pemanfaatan lahan yang tidak sesuai kemampuannya mengakibatkan pemanfaatan lahannya tidak menjadi optimal dan cenderung menurunkan kualitas lingkungan. Kemampuan lahan untuk dapat mendukung pemanfaatan lahan akan sangat tergantung pada faktor-faktor dasar yang terdapat dalam lahan tersebut, baik berupa lingkungan hidrologi, kemiringan, batuan/ tanah dan lain-lain. Penekanan pada kondisi kemampuan lahan membawa konsekuensi bahwa penilaian kesesuaian lahan hanya terkait dengan karakteristik fisik dasar eksisting wilayah tersebut.

a. SKL Morfologi

Analisis Kemampuan Lahan secara morfologi dilakukan untuk mengidentifikasi bentuk bentang alam pada suatu wilayah perencanaan yang mampu dikembangkan sesuai dengan fungsinya. Analisis Kemampuan Lahan secara Morfologi berupa peta Satuan Kemampuan Lahan (SKL) morfologi yang merupakan hasil overlay Peta Morfologi dan Peta Kemiringan Lereng. Dalam melakukan pemilahan bentuk bentang alam/morfologi pada wilayah dan/atau kawasan perencanaan yang mampu untuk dikembangkan sesuai dengan fungsinya maka diperlukan suatu analisis dengan melakukan Satuan Kemampuan Lahan (SKL) Morfologi.

b. SKL Ketersediaan Air

Setelah morfologi, syarat mutlak untuk kegiatan lahan pertanian basah yaitu ketersediaan air yang baik untuk menunjang kegiatan tersebut. Baik air tanah maupun air permukaan (sungai).

c. SKL Kestabilan Lereng

Analisis Kemampuan Lahan dilihat dari sisi kestabilan lereng mengidentifikasi tingkat kemantapan lereng. Lingkup dalam melakukan analisis Satuan Kemampuan

Lahan (SKL) Lereng yaitu untuk mengetahui tingkat kemantapan lereng di suatu wilayah atau kawasan dalam menerima beban pada pengembangan wilayah dan kawasan. Beberapa data penunjang untuk mencapai sasaran yang akan mengantarkan ke tujuan akhir atau hasil tersebut. Data-data yang dibutuhkan yaitu Peta Topografi, dan Peta Kemiringan Lereng. Setelah data-data yang di butuhkan di kumpulkan dan di lakukan analisis maka data tersebut akan menghasilkan Peta Satuan Kemampuan Lahan (SKL) Kestabilan Lereng dan dapat mendeskripsikan tingkatan kestabilan lereng.

d. SKL Gerakan Tanah

Lahan pertanian basah harus berada pada lahan yang tidak rawan bencana, gerakan tanah. Lahan pertanian basah yang terdapat di kawasan rawan gerakan tanah sangat berpotensi besar mengalami gagal panen bahkan kerusakan lahan pertanian yang permanen⁸.

Analisis Kesesuaian Lahan

Kesesuaian lahan adalah tingkat kecocokan dari sebidang lahan untuk suatu penggunaan tertentu yang lebih spesifik dari kemampuan lahan. Perbedaan dalam tingkat kesesuaian ditentukan oleh hubungan antara keuntungan dan masukan yang diperlukan sehubungan dengan penggunaan lahan tersebut. Dalam bentuknya yang sangat kuantitatif, kesesuaian lahan dinyatakan dalam istilah ekonomi dari masukan dan keluaran atau dalam hasilnya berupa pendapatan bersih atau di daerah-daerah berkembang berupa tingkatan kehidupan masyarakat taninya. Tujuan daripada evaluasi kesesuaian lahan adalah untuk memberikan penilaian kesesuaian lahan untuk tujuan-tujuan yang telah dipertimbangkan. Manfaat evaluasi kesesuaian lahan adalah memberikan pengertian tentang hubungan-hubungan antara kondisi lahan dan penggunaannya, serta memberikan kepada perencana berbagai perbandingan dan alternatif pilihan penggunaan yang dapat diharapkan berhasil. Menurut FAO (1976) dalam Sitorus (2004) struktur klasifikasi kesesuaian lahan dibagi menjadi empat kategori yaitu: Order kesesuaian, Kelas kesesuaian, Subkelas kesesuaian, dan Unit kesesuaian.

Order kesesuaian lahan mencerminkan macam kesesuaiannya, kelas kesesuaian mencerminkan derajat kesesuaian lahan dalam order, subkelas kesesuaian mencerminkan macam hambatan atau macam perbaikan utama yang dibutuhkan dalam kelas. Unit kesesuaian lahan mencerminkan perbedaan-perbedaan minor yang

dibutuhkan dalam pengelolaan subkelas. Order kesesuaian lahan dapat dibagi menjadi dua yaitu: Order sesuai (S) dan order tidak sesuai (N) bagi penggunaan yang dipertimbangkan. Order sesuai (S) adalah lahan yang dapat dipergunakan secara berkelanjutan untuk suatu tujuan yang telah dipertimbangkan. Keuntungan dari hasil pengelolaan lahan akan memuaskan setelah dikalkulasi dengan masukan yang diberikan, tanpa adanya resiko kerusakan terhadap sumberdaya lahannya.

Order tidak sesuai (N) adalah lahan yang apabila dikelola, mempunyai kesulitan sedemikian rupa sehingga mencegah penggunaannya untuk suatu tujuan yang telah direncanakan. Lahan ini tidak sesuai digunakan untuk pertanian karena berbagai hambatan. Order sesuai (S) dapat dibagi lagi menjadi kelas-kelas. Jumlah kelas pada order sesuai tidak ditentukan, tetapi diusahakan sesedikit mungkin untuk memudahkan interpretasi. Dalam hal ini terdapat tiga kelas dalam order sesuai yang didefinisikan secara kuantitatif adalah sebagai berikut:

- (1) Kelas S1 (sangat sesuai) adalah lahan yang tidak mempunyai pembatas serius dalam menerapkan pengelolaan yang diberikan atau hanya mempunyai pembatas yang tidak berarti yang tidak secara nyata berpengaruh terhadap produksinya dan tidak menaikkan masukan melebihi yang biasa diberikan.
- (2) Kelas S2 (cukup sesuai) adalah lahan yang mempunyai pembatas agak berat untuk suatu penggunaan yang lestari. Pembatas tersebut akan mengurangi produktivitas dan keuntungan, dan meningkatkan masukan yang diperlukan.
- (3) Kelas S3 (sesuai marginal) adalah lahan yang mempunyai pembatas yang sangat berat untuk suatu penggunaan yang lestari. Pembatas akan mengurangi produktivitas atau keuntungan dan perlu menaikkan masukan yang diperlukan.

Sub kelas kesesuaian lahan mencerminkan jenis pembatas atau macam perbaikan yang diperlukan dalam suatu kelas. Tiap kelas dapat dibagi menjadi satu atau lebih sub kelas tergantung dari jenis pembatas yang ada. Untuk kelas S1, tidak ada faktor pembatas. Sebagai contoh kelas S2 yang mempunyai faktor pembatas kedalaman efektif (r) akan menurunkan sub kelas menjadi S2r.

Kesesuaian lahan pada tingkat satuan (unit) merupakan pembagian lebih lanjut dari sub kelas. Semua satuan (unit) dalam satu sub kelas mempunyai tingkat kesesuaian yang sama dalam kelas dan mempunyai jenis pembatas yang sama pada tingkat sub kelas. Satuan-satuan yang satu berbeda dengan yang lainnya dalam sifat-sifat atau aspek tambahan dari pengelolaan yang diperlukan dan sering merupakan pembatas detail dari

pembatasnya. Dengan diketahuinya pembatas secara detail, akan memudahkan penafsiran perencanaan pada tingkat usahatani. Simbol kesesuaian lahan pada tingkat satuan (unit) dibedakan oleh angka-angka yang ditempatkan setelah simbol subkelas.

Kesesuaian lahan aktual atau kesesuaian lahan pada saat ini (*current suitability*) adalah kesesuaian lahan yang dihasilkan berdasarkan data yang belum mempertimbangkan asumsi atau usaha perbaikan dan tingkat pengelolaan yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala atau faktor-faktor pembatas yang ada di setiap satuan peta. Sebagaimana diketahui bahwa faktor pembatas yang kemungkinan terdapat di satuan peta yang dievaluasi, adayang sifatnya permanen dan tidak memungkinkan untuk dapat diperbaiki atau tidak ekonomis. Di lain pihak ada faktor pembatas yang dapat diatasi atau diperbaiki dan secara ekonomi masih menguntungkan dengan masukan teknologi yang tepat⁹.

Analisis Perubahan Lahan Pertanian Lahan Basah

Dalam analisis ini, akan dilakukan dilakukan perbandingan luasan atau sebaran penggunaan lahan sawah tahun terdahulu dengan penggunaan lahan sawah tahun 2017. Kemudian akan dilakukan tumpang tindih peta (*overlay*) untuk mengetahui besaran perkembangan penggunaan lahan serta arah kecenderungan perkembangan penggunaan lahan yang terjadi.

Analisis Penentuan Lokasi Potensial Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah wilayah budi daya pertanian terutama pada wilayah perdesaan yang memiliki hamparan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan/atau hamparan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta unsur penunjangnya dengan fungsi utama untuk mendukung kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Di dalam menentukan lokasi potensial kawasan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Brebes diperlukan analisis ini mengoverlaykan berbagai peta dengan menggunakan program ArcGis 10.5 . Berikut tahap dalam menentukan Kawasan pertanian pangan berkelanjutan yaitu:

Identifikasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)

Pada penentuan lokasi lahan potensial untuk LP2B dilakukan dengan 3 (tiga) kriteria yang mengacu pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

No.	Kriteria	Parameter
1	Potensi teknis dan Kesesuaian Lahan	<ul style="list-style-type: none"> • Semua lahan beririgasi dapat ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; • Lahan rawa pasang surut/lebak dapat ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan memperhatikan kedalaman gambut serta konservasi tanah dan air; • Lahan tidak beririgasi dapat ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan memperhatikan besaran curah hujan tahunan minimal 1000 (seribu) mm/tahun.
2	Infrastruktur Dasar	<p>Ketentuan ketersediaan infrastruktur dasar pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diatur sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Ketentuan jaringan irigasi diatur berdasarkan jenis Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. b. Dalam hal jenis Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan lahan beririgasi maka harus tersedia jaringan irigasi tersier dan/atau rencana pembangunan jaringan tersier. c. Dalam hal jenis Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan lahan rawa pasang surut/lebak maka harus tersedia jaringan drainase primer dan sekunder dan/atau telah tersedia rencana jaringan drainase tersier. d. Dalam hal Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan lahan tidak beririgasi maka harus tersedia rencana pembangunan irigasi air permukaan dan/atau air bawah tanah. e. Tersedia akses jalan dan jembatan yang dapat digunakan sebagai sarana transportasi sarana prasarana dan hasil pertanian.

3	Dimanfaatkan sebagai Lahan Pertanian Pangan	<p>a. Diukur dengan besaran produktivitas, intensitas pertanaman.</p> <p>b. Produktivitas minimal Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang merupakan lahan beririgasi, masing-masing komoditas pangan pokok adalah sebagai berikut:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Padi 3 ton/ha Produktivitas minimal Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang merupakan lahan rawa pasang surut/lebak, masing-masing komoditas pangan pokok adalah sebagai berikut: • Padi 2 ton/ha Produktivitas minimal Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang merupakan lahan tidak beririgasi, masing-masing komoditas pangan pokok adalah sebagai berikut: • Padi 2 ton/ha Intensitas pertanaman untuk tanaman pangan pokok semusim pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik di lahan beririgasi, lahan rawa pasang surut/lebak atau lahan beririgasi minimal 1 kali setahun.
---	---------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sumber: Peraturan Menteri Pertanian Nomor 7 Tahun 2012

Identifikasi Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LCP2B)

Lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan (LCP2B) didefinisikan sebagai lahan potensial yang dilindungi pemanfaatannya agar kesesuaian dan ketersediaannya tetap terkendali untuk dimanfaatkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada masa yang akan datang. Pemetaan LCP2B potensial ini juga menggunakan basis model SIG.

Penentuan Lokasi Potensial Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B)

Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah wilayah budidaya pertanian terutama pada wilayah perdesaan yang memiliki hamparan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan/atau hamparan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta unsur penunjangnya dengan fungsi utama untuk mendukung kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

2.2. Kajian Terhadap Asas-Asas dan Prinsip-Prinsip Yang Terkait Penyusunan Norma

Secara umum setiap pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

a. Kejelasan tujuan

Kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum. apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan

Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangannya.

d. Dapat dilaksanakan

Dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara fisiologis, yuridis, maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Kedayagunaan dan kehasilgunaan Adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur

kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan

Kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan

Keterbukaan adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Di samping mendasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, secara umum, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus mendasarkan pada Asas Materi Muatan peraturan perundang-undangan yaitu:

a. Pengayoman

Pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan

senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

f. Bhineka Tunggal Ika

Bhineka Tunggal Ika adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, Kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

g. Keadilan

Keadilan adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.

Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Keseimbangan, keserasian dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Penyelenggaraan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilaksanakan dengan berasaskan:

a. manfaat;

Yang dimaksud dengan "manfaat" adalah Perlindungan LP2B yang diselenggarakan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi kini maupun generasi masa depan.

b. keberlanjutan dan konsisten;

Yang dimaksud dengan "keberlanjutan dan konsisten" adalah Perlindungan LP2B yang fungsi, pemanfaatan, dan produktivitas lahannya dipertahankan secara konsisten dan lestari untuk menjamin terwujudnya kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional dengan memperhatikan generasi masa kini dan masa mendatang.

c. keterpaduan;

Yang dimaksud dengan "keterpaduan" adalah Perlindungan LP2B yang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

d. keterbukaan dan akuntabilitas;

Yang dimaksud dengan "keterbukaan dan akuntabilitas" adalah Perlindungan LP2B yang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Perlindungan LP2B.

e. kebersamaan dan gotong-royong;

Yang dimaksud dengan "kebersamaan dan gotong-royong" adalah Perlindungan LP2B yang diselenggarakan secara bersama-sama baik antara Pemerintah, pemerintah daerah, pemilik lahan, petani, kelompok tani, dan dunia usaha untuk meningkatkan kesejahteraan petani;

f. partisipatif;

Yang dimaksud dengan "partisipatif" adalah Perlindungan LP2B yang melibatkan masyarakat dalam perencanaan, pembiayaan, dan pengawasan.

g. keadilan;

Yang dimaksud dengan "keadilan" adalah Perlindungan LP2B yang harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.

h. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;

Yang dimaksud dengan "keserasian, keselarasan, dan keseimbangan" adalah Perlindungan LP2B yang harus mencerminkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kepentingan individu dan masyarakat, lingkungan, dan kepentingan bangsa dan negara serta kemampuan maksimum daerah.

i. kelestarian lingkungan dan kearifan lokal;

Yang dimaksud dengan "kelestarian lingkungan dan kearifan lokal" adalah Perlindungan LP2B yang harus memperhatikan kelestarian lingkungan dan ekosistemnya serta karakteristik budaya dan daerahnya dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

j. desentralisasi;

Yang dimaksud dengan "desentralisasi" diselenggarakan di daerah dengan maksimum daerah.

k. tanggung jawab;

Yang dimaksud dengan "tanggung jawab negara" adalah Perlindungan LP2B yang dimiliki negara karena peran yang kuat dan tanggung jawabnya terhadap keseluruhan aspek pengelolaan LP2B.

l. keragaman; dan

Yang dimaksud dengan "keragaman" adalah Perlindungan LP2B yang memperhatikan keanekaragaman pangan pokok, misalnya padi, jagung, sagu, dan ubi kayu.

m. sosial dan budaya.

Yang dimaksud dengan "sosial dan budaya" adalah Perlindungan LP2B yang memperhatikan fungsi sosial lahan dan pemanfaatan lahan sesuai budaya yang bersifat spesifik lokasi dan kearifan lokal.

2.3. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi dan Permasalahan Yang Dihadapi

2.4. Kajian Implikasi Norma Yang Baru Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Beban Keuangan Daerah

Pembentukan peraturan daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat mewujudkan:

- a. batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. sistem penyelenggaraan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;

- c. pemenuhan penyelenggaraan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang baik dan berkelanjutan.

Tujuan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah untuk:

- 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; dan
- i. mewujudkan revitalisasi pertanian.

Pembentukan peraturan daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat membawa implikasi pada aspek keuangan daerah, sehingga sangat diperlukan adanya pengaturan sebagai dasar dalam penyelenggaraan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam pelaksanaan penganggarannya secara umum prinsip pokok pengelolaan anggaran harus memenuhi kaidah: responsif, partisipatif, transparan, rasional, kemandirian, kemitraan, adil, dan akuntabel. Konsekuensi dari prinsip pokok pengelolaan anggaran maka semua aspek yang terkait dengan proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan anggaran harus melibatkan masyarakat (publik). Daerah perlu memiliki pos anggaran untuk penyelenggaraan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai implikasi dari berlakunya norma yang baru.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

3.1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Indonesia adalah negara hukum. Hukum tertulis di Indonesia diwujudkan dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 menyatakan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah Daerah dapat membentuk peraturan daerah atau peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang 12 Tahun 2011 berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

3.2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Indonesia menerapkan Bentuk Negara Kesatuan dengan Prinsip Desentralisasi. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan terbagi menjadi tiga yaitu urusan pemerintahan umum, urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/Kota. Selanjutnya, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Menurut Pasal 12 ayat (1), Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;**
- d. pertanian;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan catatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;

- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Selanjutnya, Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;**
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

3.3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4725) memerintahkan perlunya perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan yang pengaturannya dengan Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan Pasal 48 undang-undang ini disebutkan bahwa:

- (1) Penataan ruang kawasan perdesaan diarahkan untuk:
 - a. pemberdayaan masyarakat perdesaan;
 - b. pertahanan kualitas lingkungan setempat dan wilayah yang didukungnya;
 - c. konservasi sumber daya alam;
 - d. pelestarian warisan budaya lokal;
 - e. pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan; dan
 - f. penjagaan keseimbangan pembangunan perdesaan-perkotaan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan Undang-Undang.

3.4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan dasar hukum bagi penyelenggaraan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Berdasarkan Undang-Undang ini disebutkan sebagai berikut:

Pasal 2

Perlindungan LP2B diselenggarakan berdasarkan asas:

- n. manfaat;
- o. keberlanjutan dan konsisten;
- p. keterpaduan;
- q. keterbukaan dan akuntabilitas;
- r. kebersamaan dan gotong-royong;
- s. partisipatif;
- t. keadilan;
- u. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- v. kelestarian lingkungan dan kearifan lokal;
- w. desentralisasi;
- x. tanggung jawab;
- y. keragaman; dan
- z. sosial dan budaya.

Pasal 3

Perlindungan LP2B diselenggarakan dengan tujuan:

- a. mengendalikan dan melindungi LP2B;
- b. menjamin tersedianya LP2B;
- 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. mempertahankan keseimbangan ekologis;
- h. mewujudkan revitalisasi pertanian; dan
- i. meningkatkan optimalisasi pemanfaatan investasi infrastruktur pertanian.

Pasal 4

Ruang lingkup Perlindungan LP2B meliputi:

- a. perencanaan dan penetapan;
- b. pengembangan;
- c. penelitian;
- d. pemanfaatan;
- e. pembinaan;
- f. pengendalian;
- g. pengawasan;
- h. sistem informasi;
- i. perlindungan dan pemberdayaan petani;
- j. pembiayaan; dan
- k. peran serta masyarakat.

3.5. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

3.6. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

3.7. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

3.8. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS

4.1. Landasan Filosofis

Sejak manusia pertama kali menempati bumi, lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan. Konkritnya, lahan difungsikan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensi. Aktivitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian). Kegiatan pertanian merupakan salah satu aktifitas paling mendasar bagi manusia, karena semua orang perlu makan setiap hari. Pengembangan usaha agribisnis menjadi pilihan sangat strategis dan penting sejalan dengan upaya pemerintah dalam mengembangkan sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baru diluar minyak dan gas.

Dalam sejarah Indonesia pernah mampu mencapai swasembada pangan pada tahun 1984 melalui gerakan "Revolusi Hijau" yaitu gerakan untuk meningkatkan produksi pangan melalui usaha pengembangan teknologi pertanian. keberhasilan gerakan revolusi hijau merupakan bukti upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan petani. Seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan lahan mulai terusik. Keterusikan ini akhirnya menimbulkan kompleksitas permasalahan akibat pertambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian), berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial". Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara. Apalagi menyangkut tentang perlindungan fungsi tanah oleh negara pada lahan pertanian terhadap alih fungsi lahan atau yang dikenal dengan konversi lahan.

Indonesia merupakan negara agraris yang diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Didalam kehidupan kita, tanah memiliki peranan yang sangat

penting dalam kehidupan pembangunan bangsa, karena didalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Kita mengharapkan dengan adanya perangkat peraturan yang komprehensif terkait perlindungan lahan dan upaya pemberian insentif kepada petani maka diharapkan tanah tersedia bagi petani bukan hanya untuk menjamin ketersediaan produksi pangan, namun lebih jauh menjamin akses petani atas lahan untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Indonesia dikenal sebagai negara lumbung padi yang artinya menghasilkan padi yang sangat banyak, baik untuk negara sendiri maupun diekspor ke negara lain. Tetapi saat sekarang ini kita merasakan jumlah rumah tangga dengan usaha pertanian terus menurun akibat beberapa hal diantaranya alih profesi dan semakin sempitnya lahan pertanian karena alih fungsi lahan untuk pembangunan infrastruktur, pembangunan pabrik dan perumahan.

4.2. Landasan Sosiologis

Lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris. Sebagian besar penduduk Indonesia menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dalam posisi yang demikian lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, sosial bahkan secara filosofis lahan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumberdaya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi dimana sebagian besar bidang usaha yang dikembangkan masih tergantung kepada pola pertanian yang bersifat *land based agricultural*. Lahan merupakan sumberdaya yang unik dimana jumlahnya tidak bertambah, namun kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat. Oleh karena itu, ketersediaan lahan merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan, terutama dalam perannya mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Konversi lahan pertanian menimbulkan dampak yang sangat besar terhadap ketahanan pangan. Lahan pertanian yang berubah fungsi akan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, fisik lingkungan, dan budaya masyarakat disekitar lahan yang dikonversi tersebut. Permasalahan semakin kompleks, karena

konversi lahan pertanian subur belum diimbangi oleh upaya yang sistematis untuk dapat mengembangkan lahan yang potensial. Konversi lahan pertanian pangan menyebabkan semakin sempitnya luas garapan usahatani dan menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian konversi 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.

Alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan. Konversi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar menurut Pasandaran, (2006), ada tiga faktor, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, yang merupakan determinan konversi lahan, yaitu kelangkaan sumber daya lahan dan air, dinamika pembangunan, dan peningkatan jumlah penduduk. Dampak dari konversi lahan tidak hanya dirasakan oleh para pemilik lahan, tetapi dapat dirasakan secara meluas oleh seluruh lapisan masyarakat.

Disamping menurunnya produktivitas, alih fungsi lahan berdampak lebih lanjut pada kekeringan dan serangan hama. Konversi lahan bersifat irreversible (tidak dapat kembali), sementara upaya menanggulangi penurunan produktivitas terkendala oleh anggaran pembangunan, keterbatasan sumberdaya lahan dan inovasi teknologi. Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria. Reforma agraria tersebut mencakup upaya penataan yang terkait dengan aspek penguasaan/pemilikan serta aspek penggunaan/pemanfaatan.

Menurut Irawan, alih fungsi lahan pada dasarnya terjadi akibat adanya persaingan dalam pemanfaatan lahan antara sektor pertanian dan sektor non pertanian. Sedangkan persaingan dalam pemanfaatan lahan tersebut muncul akibat adanya tiga fenomena ekonomi dan sosial, yaitu 1) keterbatasan sumberdaya lahan, 2) pertumbuhan penduduk dan 3) pertumbuhan ekonomi. Luas lahan yang tersedia relatif terbatas, sehingga pertumbuhan penduduk akan meningkatkan kelangkaan lahan yang dapat dialokasikan untuk kegiatan pertanian dan non pertanian.

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.

Sementara itu, visi pembangunan (pertanian) berkelanjutan ialah terwujudnya kondisi ideal adil dan makmur, dan mencegah terjadinya lingkaran malapetaka kemelaratan. Visi ideal tersebut diterima secara universal sehingga pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*) menjadi prinsip dasar pembangunan pertanian secara global, termasuk di Indonesia. Oleh karena itulah pengembangan sistem pertanian menuju usahatani berkelanjutan merupakan salah satu misi utama pembangunan pertanian di Indonesia.

Pertanian pangan berkelanjutan memiliki peran dan fungsi penting bagi sebagian masyarakat Indonesia yang memiliki sumber penghasilan di sektor agraris sehingga lahan pertanian pangan memiliki nilai ekonomis, nilai sosial, budaya, dan religius. Namun 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 maka perlu diupayakan meningkatkan kedaulatan pangan.

4.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan materi muatan hukum yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan. Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan yuridis dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang utamanya adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- d. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- e. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;

- f. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN
PERATURAN DAERAH

5.1. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Lahan pertanian pangan merupakan sumber daya alam yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan disisi lain penambahan penduduk, perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang telah menurunkan daya dukung wilayah dalam menjaga kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Oleh karena itu dalam upaya terwujudnya kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan di daerah untuk mendukung kebutuhan pangan nasional.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dalam menyelamatkan lahan pertanian pangan dari degradasi, fragmentasi dan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian adalah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta diimplementasikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan tujuan melindungi lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani, meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani, penyediaan lapangan kerja, mempertahankan keseimbangan ekologis, serta mewujudkan revitalisasi pertanian. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

5.2. Ruang Lingkup Materi Muatan Perda

Ruang lingkup Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan meliputi:

- a. perencanaan dan penetapan;
- b. optimalisasi LP2B dan LCP2B;

- c. pemanfaatan;
- d. pengendalian;
- e. alih fungsi lahan;
- f. peran serta masyarakat;
- g. pembinaan;
- h. pengawasan;
- i. sistem informasi; dan
- j. penegakan hukum.

5.3. Judul

Judul peraturan daerah yang akan disusun adalah Peraturan Daerah Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

5.4. Ketentuan Umum

Materi muatan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan perlu memuat ketentuan umum sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Brebes.
2. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bupati adalah Bupati Brebes.
4. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
5. 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.
6. Lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.
7. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang selanjutnya disingkat LP2B adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

8. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang selanjutnya disingkat LCP2B adalah lahan potensial yang dilindungi pemanfaatannya agar kesesuaian dan ketersediaannya tetap terkendali untuk dimanfaatkan sebagai LP2B pada masa yang akan datang.
9. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah wilayah budidaya pertanian terutama pada wilayah perdesaan yang memiliki hamparan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan/atau hamparan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta unsur penunjangnya dengan fungsi utama untuk mendukung kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional.
10. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.
11. Kesesuaian lahan adalah tingkat kecocokan atau nilai kesesuaian lahan tersebut ditentukan oleh kecocokan antara persyaratan tumbuh/hidup komoditas yang bersangkutan dengan kualitas, karakteristik lahan yang mencakup aspek iklim, tanah dan terrain (topografi, lereng dan elevasi).
12. Pertanian Pangan adalah usaha manusia untuk mengelola lahan dan agroekosistem dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan serta kesejahteraan rakyat.
13. Kedaulatan Pangan adalah hak Daerah yang secara mandiri dapat menentukan kebijakan pangannya, yang menjamin hak atas pangan bagi masyarakatnya, serta memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.
14. Setiap Orang adalah perorangan, kelompok orang, atau korporasi, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum.
15. Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
16. Alih Fungsi Lahan Pertanian adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian menjadi bukan Lahan Pertanian baik secara tetap maupun sementara.
17. Irigasi adalah usaha penyediaan dan pengaturan air untuk menunjang pertanian.

18. Jaringan irigasi adalah saluran, bangunan, dan bangunan pelengkap yang merupakan satu kesatuan yang diperlukan untuk penyediaan, pembagian, pemberian, penggunaan, dan pembuangan air irigasi.
19. Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah kesatuan komponen yang terdiri atas kegiatan yang meliputi penyediaan data, penyeragaman, penyimpanan dan pengamanan, pengolahan, pembuatan produk informasi, penyampaian produk informasi dan penggunaan informasi yang terkait satu sama lain, serta penyelenggaraan mekanismenya pada Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
20. Ganti Rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.
21. Penyidikan Tindak Pidana di bidang tata ruang adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana di bidang tata ruang yang terjadi serta menemukan tersangkanya.
22. Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat atau Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas dan wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan.
23. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.

5.5. Asas dan Tujuan

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. manfaat;
- b. keberlanjutan dan konsisten;
- c. keterpaduan;
- d. keterbukaan dan akuntabilitas;

- e. kebersamaan dan gotong-royong;
- f. partisipatif;
- g. keadilan;
- h. keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- i. kelestarian lingkungan dan kearifan lokal;
- j. desentralisasi;
- k. tanggung jawab;
- l. keragaman; dan
- m. sosial dan budaya.

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bertujuan untuk:

- j. mengendalikan dan melindungi LP2B;
- k. menjamin tersedianya LP2B;
- l. mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan;
- m. melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
- n. meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- o. meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- p. mempertahankan keseimbangan ekologis;
- q. mewujudkan revitalisasi pertanian; dan
- r. meningkatkan optimalisasi pemanfaatan investasi infrastruktur pertanian.

5.5.1. Ruang Lingkup

Ruang lingkup pengaturan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan meliputi

- l. perencanaan dan penetapan;
- m. pengembangan;
- n. penelitian;
- o. pemanfaatan;
- p. pembinaan;
- q. pengendalian;
- r. pengawasan;
- s. sistem informasi; dan
- t. peran serta masyarakat.

5.5.2. Ketentuan Peralihan

Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

5.5.3. Ketentuan Penutup

Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
- c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya sebagai berikut:

Penyelenggaraan pembangunan harus senantiasa memperhatikan kelestarian dan keseimbangan lingkungan untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Perwujudan tujuan nasional bangsa senantiasa dilakukan baik oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melalui program pembangunan nasional dan daerah yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan harus dilaksanakan karena setiap warga negara memiliki hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat.

Lahan pertanian pangan merupakan sumber daya alam yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan disisi lain pertumbuhan penduduk, perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang telah menurunkan daya dukung wilayah dalam menjaga kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Oleh karena itu dalam upaya terwujudnya kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan di daerah untuk mendukung kebutuhan pangan nasional.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dalam menyelamatkan lahan pertanian pangan dari degradasi, fragmentasi dan alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian adalah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta diimplementasikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan tujuan melindungi lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani, meningkatkan

perlindungan dan pemberdayaan petani, penyediaan lapangan kerja, mempertahankan keseimbangan ekologis, serta mewujudkan revitalisasi pertanian. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

6.2. Saran

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merekomendasikan:

1. Sesuai dengan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Kabupaten Brebes, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang telah disusun Naskah Akademiknya, perlu segera dikaji oleh Pemerintah Kabupaten Brebes serta persetujuan paripurna DPRD untuk segera dibahas bersama Bupati.
2. Menyelenggarakan kegiatan-kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan lebih lanjut melalui kegiatan seperti dengar pendapat dalam rangka konsultasi publik dengan pihak terkait dan/atau pemangku kepentingan yang ada di Kabupaten Brebes.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Farida Indriati, Maria. 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- , 2007. *Ilmu Perundang-undangan (2) Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Kanisius.
- Hamidi, Jasim, dkk. 2008. *Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Handoyo, Hestu Cipto. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya.
- Rosjidi, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju
- Tjandra, W.Riawan. 2009. *Legislative Drafting*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Yani, Ahmad, 2013, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Responsif*, Jakarta: Konstitusi Press
- Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan