

DUALISME REZIM PENGATURAN DALAM UPAYA PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN

Andre Hartian Susanto, S.H.

Abstrak:

Alih fungsi kawasan lahan pertanian yang semakin masif mengancam alur proses produksi pangan yang selama ini telah berjalan. Semakin terbatasnya ketersediaan lahan pertanian akan mengakibatkan berkurangnya produksi dan berakibat pula pada sulitnya mewujudkan kecukupan dan keterjangkauan pangan bagi masyarakat. Hal ini akan bermuara pada tujuan untuk mewujudkan cita-cita akan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan dan Ketahanan Pangan menjadi semakin sulit untuk dipenuhi. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sejatinya hadir untuk memastikan prioritas negara dalam melindungi eksistensi ketersediaan lahan pertanian di tengah gencaran arus alih fungsi lahan pertanian untuk kepentingan lain. Namun dalam pelaksanaan ketentuan UU 41/2009, Pemerintah menerbitkan program Lahan Sawah yang dilindungi (LSD). Konsep mengenai LSD ini berbeda dengan konsep LP2B yang diatur dalam UU 41/2009. Faktanya di lapangan, seringkali data antara penetapan LP2B dengan LSD tidak sinkron. Alhasil implementasi kebijakan pemerintah dalam upaya melakukan perlindungan terhadap lahan pertanian menjadi rumit. Tulisan ini menganalisis bagaimana ketentuan perlindungan lahan pertanian baik yang diterapkan melalui penetapan LP2B maupun LSD dengan menggunakan metode analisis hukum normatif. Hasil analisis dari tulisan ini menunjukkan penerapan LSD yang dilakukan oleh pemerintah berpotensi menyebabkan perbedaan/disharmoni dengan ketentuan yang diatur dalam UU 41/2009. Pemerintah perlu melakukan penyamaan persepsi dan penyatuan data antara LSD dan LP2B agar arah kebijakan terkait ketersediaan lahan pertanian dapat diterapkan dengan baik untuk mendukung produksi pangan nasional yang akhirnya diharapkan dapat mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.

Kata Kunci: Penetapan LP2B, Penetapan LSD, Alih Fungsi Lahan Pertanian.

KUPAS

VOL. 1, NO. 1, 2025



KAJIAN HUKUM PERATURAN PELAKSANA

Kajian Hukum Peraturan Pelaksana ini merupakan bentuk proaktif Puspanlak UU dalam merespons permasalahan yang terjadi di masyarakat terkait terbitnya suatu peraturan pelaksana. Hasil kajian ini selanjutnya dapat menjadi bahan bagi komisi, gabungan komisi, dan/atau pansus untuk menjalankan tugasnya melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang.

Segala pandangan yang tertuang di dalam KUPAS ini adalah murni milik penulis dan tidak mewakili opini/pandangan DPR RI atau Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR.

Penanggung Jawab :

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H.

Redaktur :

Rina Sartika Pamela, S.T., M.H.

Muhammad Wildan Ramdhani, S.H., M.Kn.

Desain Grafis :

Rizki Emil Birham, S.H., M.H.

Shisca Elvetta, S.H.



ISU AKTUAL

Berdasarkan data yang dihimpun dari Surat Keputusan Menteri ATR/BPN No. 446.1/SK-PG.03.03/V/2024, luas Bahan Baku Sawah Nasional pada tahun 2024 adalah sebesar 7,38 Juta Ha. Jika dibandingkan dengan data pada tahun 2013, luas lahan sawah yang ada pada saat itu mencapai 8,11 Juta Ha.¹ Artinya selama kurun waktu satu dekade, lebih dari satu juta hektar lahan sawah telah dialihfungsikan untuk kepentingan lain.

Kondisi demikian memberikan gambaran yang cukup jelas terhadap masifnya arus alih fungsi lahan pertanian di Indonesia. Banyak faktor yang menyebabkan alih fungsi lahan pertanian ini terjadi, di antaranya harga lahan yang tinggi, pengembangan wilayah pemukiman serta daya saing produk pertanian yang relatif rendah.²

Untuk mengatasi kondisi tersebut, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU 41/2009). UU 41/2009 ini hadir untuk melindungi serta menjamin tersedianya kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan dengan menetapkan lahan pertanian yang ada sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan/LP2B. Terhadap pelaksanaan UU 41/2009 juga telah diterbitkan beberapa peraturan pelaksana, salah satunya ialah Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PP 1/2011).

Namun setelah lebih dari satu dekade lamanya, penerapan UU 41/2009 dinilai masih belum efektif. Hal ini misalnya terlihat dari penetapan LP2B yang baru dilakukan oleh 263 Kabupaten/Kota diseluruh Indonesia.³ Sehingga belum seluruh daerah di Indonesia telah menetapkan LP2B sebagai upaya perlindungan terhadap lahan pertanian di wilayahnya.

Terkait dengan pengendalian alih fungsi lahan, Pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah (Perpres 59/2019). Di dalam Perpres tersebut diatur mengenai mekanisme penetapan Lahan Sawah yang dilindungi/LSD. Mekanisme penetapan LSD merupakan konsep baru yang berbeda dengan rezim pengaturan UU 41/2009.

Maka menjadi pertanyaan selanjutnya ialah bagaimana sejatinya pengaturan dari kedua regulasi ini? Apakah pengaturan dari kedua regulasi ini saling berbenturan antara satu sama lain?

REGULASI

1. Pasal 1 Angka 5 UU 41/2009 menjelaskan,
"Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kewasannya secara berkelanjutan."

¹ Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, *Luas Lahan Menurut Penggunaan, 2013* (Jakarta: Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, 2013), hlm. 9.

² Ita Rustiati Ridwan, "Faktor-Faktor Penyebab dan Dampak Konversi Lahan Pertanian", *Jurnal Geografi Gea*, Vol. 9 No. 2, (2009).

³ <https://agroindonesia.co.id/263-kabupaten-kota-telah-tetapkan-k-lp2b/> diakses pada 23 Januari 2025 pukul 20:12 WIB.

2. Pasal 1 Angka 3 Perpres 59/2019 menjelaskan,
"Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah adalah serangkaian kegiatan yang dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan Lahan Sawah menjadi bukan Lahan Sawah baik secara tetap maupun sementara."

ANALISIS

Dualisme Rezim Pengaturan Dalam Upaya Perlindungan Lahan Pertanian

UU 41/2009 melakukan perlindungan terhadap bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Lebih lanjut bidang lahan pertanian yang dapat ditetapkan menjadi LP2B ialah lahan yang beririgasi, lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak), serta lahan tidak beririgasi.

Proses penetapan suatu bidang lahan pertanian sehingga menjadi LP2B berdasarkan UU 41/2009 dilakukan melalui 2 (dua) tahapan, yakni tahap perencanaan dan tahap penetapan. Tahapan perencanaan LP2B dilakukan dengan memperhatikan aspek, 1) pertumbuhan penduduk dan kebutuhan konsumsi pangan penduduk, 2) pertumbuhan produktivitas, 3) kebutuhan pangan nasional, 4) kebutuhan dan ketersediaan lahan pertanian pangan, 5) pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta 6) musyawarah petani. Adapun tahapan perencanaan ini dilakukan secara berjenjang dari tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Setelah melalui tahapan perencanaan, selanjutnya usulan perencanaan tersebut akan ditetapkan sebagai LP2B yang merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah Kabupaten/Kota yang dituangkan ke dalam Peraturan Daerah.

Sedangkan objek perlindungan LSD berdasarkan Perpres 59/2019 ialah lahan sawah yang merupakan areal tanah pertanian basah dan/atau kering yang digenangi air secara periodik dan/atau terus menerus ditanami padi dan/atau diselingi dengan tanaman semusim lainnya.

Walaupun menggunakan nomenklatur yang berbeda, yakni lahan pertanian pada LP2B dan lahan sawah pada LSD, sejatinya objek perlindungan dari kedua regulasi ini sama, yaitu lahan pertanian. Sehingga jelas kedua regulasi ini sama-sama mengatur upaya perlindungan lahan pertanian dari arus alih fungsi lahan yang masif terjadi.

Selanjutnya, jika UU 41/2009 mengamanahkan pelibatan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara berjenjang dalam proses penetapan LP2B, Perpres 59/2019 lebih menitikberatkan pada peran Pemerintah Pusat dalam menetapkan LSD. Perpres 59/2019 membentuk Tim Terpadu dan Tim Pelaksana yang terdiri dari kementerian lintas sektor yang terdapat pada Pemerintah Pusat. Tidak ada perwakilan Pemerintah Daerah baik dalam Tim Terpadu maupun Tim Pelaksana tersebut.

Merujuk kepada Permen ATR/BPN 2/2024, Tim Terpadu dan Tim Pelaksana kemudian akan melakukan tahapan penetapan LSD yang terdiri dari, 1) verifikasi Lahan Sawah, 2) sinkronisasi hasil verifikasi Lahan Sawah, dan 3) pelaksanaan penetapan peta Lahan Sawah yang dilindungi. Hasil akhir dari proses ini ialah penetapan peta LSD yang dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN berdasarkan usulan yang diberikan oleh Tim Terpadu dan Tim Pelaksana sebelumnya.

Kondisi di atas memperlihatkan fenomena dualisme pengaturan dengan terdapatnya

dua regulasi yang mengatur upaya perlindungan lahan pertanian dengan konsep yang sama sekali berbeda.

Upaya Proteksi Alih Fungsi Lahan

Dengan konsep perlindungan yang berbeda, kedua rezim pengaturan ini juga memberikan upaya proteksi alih fungsi lahan pertanian yang berbeda.

PP 1/2011 sebagai peraturan pelaksanaan UU 41/2009 menegaskan alih fungsi lahan terhadap LP2B hanya dapat dilakukan dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau terjadinya bencana. Selain itu, UU 41/2009 juga mewajibkan pihak yang melakukan alih fungsi lahan menyediakan lahan pengganti bagi LP2B yang dialihfungsikan.

Sementara bagi LSD, alih fungsi lahan dapat dilakukan selama mendapat rekomendasi dari Menteri ATR/BPN. Perpres 59/2019 tidak membatasi kondisi tertentu yang dapat menjadi justifikasi terhadap proses alih fungsi LSD. Lebih lanjut Perpres 59/2019 juga tidak mengatur terkait kewajiban penyediaan lahan pengganti bagi LSD yang dialihfungsikan.

Sehingga jika dibandingkan diantara keduanya, upaya proteksi terhadap alih fungsi lahan lebih kuat diatur dalam rezim LP2B. LSD tidak menawarkan mekanisme proteksi terhadap alih fungsi lahan pertanian yang cukup kuat.

Tumpang Tindih Penetapan LP2B dan LSD

Kesenjangan pendataan antara penetapan LP2B dan LSD sudah terjadi sejak penerapan kedua rezim pengaturan tersebut. Dalam beberapa daerah yang padaawasannya telah ditetapkan LP2B dan LSD secara bersamaan, terdapat perbedaan luasan yang cukup signifikan antara luasan LP2B dengan luasan LSD.

Tabel Perbandingan Luasan LP2B dan LSD di beberapa daerah*)

Wilayah	Luasan LP2B (Ha)	Luasan LSD (Ha)
Kota Serang	3.054	7.596
Kabupaten Gianyar	7.135	10.514
Kabupaten Lamongan	53.384	98.482
Kabupaten Padang Pariaman	22.735	17.794
Kabupaten Magelang	45.001	28.670
Kabupaten Wonosobo	20.049	11.917

*)Sumber data Perda RTRW dan SK Menteri ATR/BPN No. 1589/SK.HK.02.01/XII/2021

Tabel di atas menunjukkan terjadinya kesenjangan data terhadap penetapan luasan LP2B dan LSD di beberapa daerah.

Kondisi ini berakibat adanya perbedaan data terhadap objek perlindungan dari penetapan LP2B dan LSD. Seharusnya kondisi lahan pertanian di suatu daerah yang ditetapkan sebagai LP2B maupun LSD besar luasannya sama atau setidaknya mendekati antara satu sama lain. Namun fakta di lapangan menunjukkan terjadi perbedaan luasan yang cukup signifikan antara penetapan LP2B dan LSD.

Komplikasi Dualisme Rezim Pengaturan: Ketidakpastian Hukum dan Tidak Optimalnya Upaya Perlindungan

UU 41/2009 telah menyatakan bahwa upaya perlindungan lahan pertanian merupakan upaya yang harus dilakukan secara bersinergi dan berkesinambungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Namun dengan kondisi dualisme pengaturan yang ada pada saat ini, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah memiliki fokus yang berbeda dalam melakukan upaya perlindungan lahan pertanian. Pemerintah Daerah lebih menekankan pada perencanaan

penetapan LP2B di daerahnya, sementara Pemerintah Pusat lebih berfokus pada penetapan LSD berdasarkan Perpres 59/2019. Hal tersebut yang pada akhirnya menyebabkan pelaksanaan UU 41/2009 tidak dapat berjalan dengan optimal hingga saat ini.

Kondisi ini juga berdampak pada ketidakpastian hukum terhadap status lahan pertanian yang telah ditetapkan baik sebagai LP2B maupun LSD, terutama dengan kesenjangan luasan yang terjadi diantara keduanya. Bagi daerah yang luasan LP2Bnya lebih besar dibandingkan luasan LSD, apakah berarti luasan LP2Bnya perlu dikurangi sehingga sesuai dengan luasan LSD yang sudah ditetapkan. Begitupun sebaliknya, bagi daerah yang luasan LSDnya jauh lebih besar dibandingkan dengan luasan LP2B, menjadi tidak jelas apakah terhadap selisih luas lahan tersebut harus segera diajukan menjadi LP2B atau tidak.

Selain itu, dualisme ini juga semakin membuat peran serta masyarakat dalam upaya perlindungan lahan pertanian menjadi semakin kabur. UU 41/2009 sejatinya mengatur peran serta masyarakat mulai dari tahap perencanaan, pengembangan, penelitian, pengawasan, pemberdayaan petani hingga pembiayaan dalam proses penetapan LP2B. Namun konsep peran serta masyarakat itu tidak ditemukan dalam rezim pengaturan LSD. Ketidakpastian pengaturan ini pada akhirnya berdampak terhadap minimnya partisipasi masyarakat yang mengakibatkan tidak optimalnya upaya perlindungan lahan pertanian.

Arah Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian

Kondisi di atas memberikan gambaran terhadap perbedaan persepsi Pemerintah dalam melakukan upaya perlindungan lahan pertanian di tengah kondisi alih fungsi lahan yang semakin masif. Terdapat kecenderungan untuk melakukan upaya ekstentifikasi lahan dibandingkan melakukan perlindungan lahan pertanian eksisting. Upaya ekstentifikasi lahan ini akan membawa banyak tantangan ke depannya. Masalah utama yang kerap ditemui dari pelaksanaan ekstentifikasi ini ialah lahan yang kurang subur, tergenang, kemasaman yang tinggi, dan banyaknya batang pohon di lahan.⁴ Sehingga pelaksanaan ekstentifikasi tidaklah menjadi jalan keluar yang efektif dalam menjawab permasalahan akan ketersediaan lahan pertanian di Indonesia. Pemerintah juga perlu melaksanakan kebijakan intensifikasi lahan pertanian, salah satunya dengan melaksanakan perlindungan lahan yang sudah ada pertanian sesuai ketentuan yang telah tertuang pada UU 41/2009.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Simpulan

Penerapan LSD melalui Perpres 59/2019 menimbulkan perbedaan/disharmoni pengaturan dengan UU 41/2009. Mekanisme penetapan LSD berbeda dibandingkan LP2B. Pemerintah perlu mengkaji ulang kebijakan yang telah ditetapkan dalam upaya perlindungan lahan pertanian. Jika dinilai pelaksanaan LSD perlu dipertahankan, maka Pemerintah dapat melakukan usulan perubahan terhadap UU 41/2009 untuk

⁴ Joko Mulyono, "Implementasi Program Pengembangan Food Estate di Kalimantan Tengah", *Jurnal Analisis Kebijakan*, Vol. 7 No. 1 (2023): 13-28.

mengakomodir ketentuan LSD dalam materi muatan UU tersebut dengan tetap memperhatikan aspek keberlanjutan dari lahan pertanian yang telah ada atau sebaliknya menyesuaikan LSD dengan LP2B. Apabila kondisi sebagaimana saat ini tetap dipertahankan, maka potensi perbedaan/disharmoni antara LP2B dan LSD akan terus berlanjut.

2. Rekomendasi

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka penulis merekomendasikan beberapa opsi kepada Komisi IV dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di bidang pangan sebagai berikut:

- a. Mendorong Pemerintah untuk terus melakukan upaya perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berdasarkan UU 41/2009.
- b. Mendorong Pemerintah menjalankan fungsi koordinasinya dengan Pemerintah Daerah dalam rangka penetapan LP2B di rencana rinci tata ruang wilayah terhadap seluruh daerah di Indonesia.
- c. Meminta Pemerintah untuk menyusun arah kebijakan yang terintegrasi terkait upaya perlindungan lahan pertanian. Upaya intensifikasi dan ekstensifikasi lahan pertanian perlu dikaji tingkat keberhasilannya. Kemudian perlu ada penyamaan persepsi dan penyatuan data antara LSD yang diatur di dalam Perpres 59/2019 dan LP2B yang terdapat dalam UU 41/2009.

REFERENSI

- Peraturan Perundang-Undangan
Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.
Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2024 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.
- Buku
Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, *Luas Lahan Menurut Penggunaan, 2013*. Jakarta: Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, 2013.
- Artikel Jurnal
Ita Rustiati Ridwan. "Faktor-Faktor Penyebab dan Dampak Konversi Lahan Pertanian", *Jurnal Geografi Gea*, Vol. 9 No. 2, (2009).
Joko Mulyono. "Implementasi Program Pengembangan Food Estate di Kalimantan Tengah", *Jurnal Analisis Kebijakan*, Vol. 7 No. 1 (2023).
- Website
<https://agroindonesia.co.id/263-kabupaten-kota-telah-tetapkan-k-lp2b/>.

PROFIL PENULIS



Andre Hartian Susanto, S.H.

andre.susanto@dpr.go.id

Analisis Pemantauan Peraturan Perundang-undangan Legislatif - Ahli Pertama pada Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI. Menyelesaikan pendidikan S1 Hukum di Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta