TINJAUAN HUKUM MENGENAI ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN *JUNCTO* UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG

LEGAL REVIEW ON AGRICULTURAL LAND CONVERSION RELATED TO LAW NUMBER 41/2009 ABOUT PROTECTION OF AGRICULTURAL LAND SUSTAINABLE FOOD JUNCTO LAW NUMBER 26/2007 ABOUT SPACIAL SYSTEM

JURNAL

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar Sarjana Hukum Jurusan Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Komputer Indonesia

Oleh :
CHARLES GUNAWAN SETIADI
3.16.07.012

Dibawah Bimbingan :
ARINITA SANDRIA, S.H., M.Hum.
NIP. 4127 3300 006

JURUSAN ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS KOMPUTER INDONESIA
BANDUNG
2013

TINJAUAN HUKUM MENGENAI ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN *JUNCTO* UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007 TENTANG PENATAAN RUANG

ABSTRAK

CHARLES GUNAWAN SETIADI
31607012

Indonesia merupakan salah satu negara agraris dengan memiliki luas lahan pertanian yang sangat luas. Sektor pertanian di Indonesia pada dasarnya memiliki kontribusi penting terhadap perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Seiring waktu, tingginya dinamika pertumbuhan penduduk di Indonesia terus meningkat dibandingkan dengan jumlah ketersediaan lahan dan menurunnya produksi pangan yang diakibatkan oleh pengalih fungsian lahan pertanian produktif menjadi lahan non pertanian. Hal tersebut disebabkan oleh tidak meratanya penyebaran jumlah penduduk, kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian, faktor perekonomian, faktor sosial budaya, degradasi lingkungan, otonomi daerah serta lemahnya sistem Peraturan Perundang-undangan yang ada. Alih fungsi yang terjadi di Kabupaten Bekasi pun sudah cukup mengkhawatirkan, dari luas wilayah Kabupaten Bekasi sebesar 127.388 hektar, luas lahan sawah hanya sebesar 42,16% atau sekitar 53.703 hektar.

Penelitian ini dilakukan secara deskriptif analitis, yaitu memberikan gambaran secermat mungkin mengenai fakta-fakta yang ada, baik berupa data sekunder bahan hukum primer seperti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, data sekunder bahan hukum sekunder berupa doktrin, pendapat hukum para ahli, dan hasil karya dari kalangan hukum serta bahan hukum tersier berupa data yang didapat dari artikel dan internet yang berkaitan dengan penelitian. Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu suatu metode di mana hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas atau dogma.

Berdasarkan analisis terhadap data yang diperoleh disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang serta Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum optimal dalam mengatasi alih fungsi lahan pertanian produktif. Munculnya berbagai kendala seperti minimnya koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun antar pemerintah daerah, lemahnya mekanisme perizinan dan fungsi kontrol menjadi penyebab tidak efektifnya upaya pemerintah dalam melindungi lahan pertanian produktif.

Kata Kunci: Alih Fungsi Lahan Pertanian, Penataan Ruang

ABSTRACT

Indonesia is one of the agricultural country with large an area of agricultural land. Indonesia's agricultural sector basically has an important contribution to the economy and welfare of the community. Over time, the high dynamics of population growth in Indonesia continues to increase compared to the decreasing amount of available land and food production caused by conversion of agricultural land into non-agricultural land. This is caused by the unequal spread of the population, demand for land for non-agricultural activities, economic factors, socio-cultural factors, environmental degradation, and the weakness of the system of regional autonomy laws and regulations that exist. Over the functions that occur in Bekasi Regency was already quite alarming, from total area 127 388 hectares Bekasi Regency, paddy land area only 42.16%, or about 53 703 hectares.

This study conducted a descriptive analytic, which gives an description as carefully as possible about the facts that exist, either in the form of secondary data, primary legal materials such as Law Number 26/2007 about Spacial System, Law Number 41/2009 on the Protection of Agricultural Land Sustainable Food, secondary data in the form of the doctrine of secondary legal materials, legal opinion of experts, and the work of the law and legal materials tertiary form of the data obtained from articles and related internet research. The method used approach is normative, which is a method in which the law is conceived of as a norm, rule, principle or dogma.

Based on the analysis of obtained data be concluded that Law Number 26/2007 on Spacial System and the Law Number 41/2009 on the Protection of Agricultural Land Sustainable Food is not optimal in dealing with the conversion of productive agricultural land. The emergence of various constraints such as the lack of coordination between the central government and local governments and between local governments, lack of licensing mechanism and control functions into the cause of the ineffectiveness of the government's efforts to protect productive agricultural land.

Keywords: Agricultural Land Conversion, Spacial System

A. Pendahuluan

Pertumbuhan penduduk yang semakin cepat tanpa diimbangi ketersediaan lahan yang ada tentu saja akan menimbulkan berbagai masalah baru. Masalah tersebut tercipta karena tingginya permintaan lahan untuk dijadikan tempat tinggal tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan. Implikasinya adalah beralihnya fungsi lahan yang semula lahan sawah kemudian menjadi kawasan perumahan. Pertumbuhan penduduk yang tinggi juga dapat mengakibatkan produksi pangan menurun karena lahan yang asalnya digunakan sebagai lahan sawah dan pertanian kini beralih fungsi sebagai kawasan perumahan. Kondisi tersebut bila terus berlanjut akan mengancam swasembada pangan di Indonesia dalam jangka panjang. Seperti yang dikemukakan oleh Nursid Sumaatmadja, bahwa[1]:

> "…pertumbuhan dan pertambahan penduduk akan mendorong pertumbuhan akan kebutuhannya, kebutuhan tersebut antara lain kebutuhan perumahan dan tempat kegiatan ekonomi seperti pabrik, pertokoan, pasar dan lain-lain dengan cara menggeser lahan pertanian, terutama dari lahan pertanian ke non pertanian."

Faktor-faktor yang mendorong terjadinya konversi lahan pertanian menjadi non pertanian antara lain adalah[2]:

1. Faktor Kependudukan

   Pesatnya peningkatan jumlah penduduk telah meningkatkan permintaan tanah untuk perumahan, jasa, industri, dan fasilitas umum lainnya. Selain itu, peningkatan taraf hidup masyarakat juga turut berperan menciptakan tambahan permintaan lahan akibat peningkatan intensitas kegiatan masyarakat, seperti lapangan golf, pusat perbelanjaan, jalan tol, tempat rekreasi dan sarana lainnya.

2. Kebutuhan Lahan untuk Kegiatan Non Pertanian

   Kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian antara lain pembangunan *real estate*, kawasan industri, kawasan perdagangan, dan jasa-jasa lainnya yang memerlukan lahan yang luas, sebagian diantaranya berasal dari lahan pertanian termasuk sawah. Hal ini dapat dimengerti, mengingat lokasinya dipilih sedemikian rupa sehingga dekat dengan pengguna jasa yang terkonsentrasi di perkotaan dan wilayah sekitarnya (sub-urban area). Lokasi sekitar kota, yang sebelumnya didominasi oleh penggunaan lahan pertanian, menjadi sasaran pengembangan kegiatan non pertanian, mengingat harganya relatif murah serta telah dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang seperti jalan raya, listrik, telepon, air bersih, dan fasilitas lainnya. Selain itu, terdapat keberadaan "sawah kejepit", yakni sawah-sawah yang tidak terlalu luas karena daerah sekitarnya sudah beralih menjadi perumahan atau kawasan industri, sehingga petani pada lahan tersebut mengalami kesulitan untuk mendapatkan air, tenaga kerja, dan sarana produksi lainnya, yang memaksa mereka mengalihkan atau menjual tanahnya.

3. Faktor Ekonomi

   Tingginya *land rent* yang diperoleh aktivitas sektor non pertanian dibandingkan sektor pertanian. Rendahnya intensif untuk berusaha tani disebabkan oleh tingginya biaya produksi, sementara harga hasil pertanian relatif rendah dan berfluktuasi. Selain itu, karena faktor kebutuhan keluarga petani yang terdesak oleh kebutuhan modal usaha atau keperluan keluarga lainnya (pendidikan, mencari pekerjaan non pertanian, atau lainnya), seringkali membuat petani tidak mempunyai pilihan selain mejual sebagian lahan pertaniannya.

4. Faktor Sosial Budaya

   Keberadaan hukum waris yang menyebabkan terfragmentasinya lahan pertanian, sehingga tidak memenuhi batas minimum skala ekonomi usaha yang menguntungkan.

5. Degradasi Lingkungan

   Kemarau panjang yang menimbulkan kekurangan air untuk pertanian terutama sawah; penggunaan pupuk dan pestisida secara berlebihan yang berdampak pada peningkatan serangan hama tertentu akibat musnahnya predator alami dari hama yang bersangkutan, serta pencemaran air irigasi; rusaknya lingkungan sawah sekitar pantai mengakibatkan terjadinya intrusi (penyusupan) air laut ke daratan, yang berpotensi meracuni tanaman padi.

---

[1] Nursid Sumaatmadja, *Studi Geografi Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan,* Alumni, Bandung, 1980, hlm. 87.

[2] Iwan Isa, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*, http://balittanah.litbang.deptan.go.id. Diakses pada tanggal, 14 Februari 2013. Pukul 17.26 WIB.

6. Otonomi Daerah

Otonomi daerah yang mengutamakan pembangunan pada sektor yang menjanjikan keuntungan jangka pendek lebih tinggi guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang kurang memperhatikan kepentingan jangka panjang dan kepentingan nasional yang sebenarnya penting bagi masyarakat secara keseluruhan. Hal ini antara lain tercermin dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang cenderung mendorong konversi tanah pertanian ke penggunaan tanah non pertanian., serta rendahnya kemauan politik *(political will)* dari pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk secara konsisten dan tegas membuat sekaligus melaksanakan peraturan daerah yang terkait dengan konversi lahan pertanian.

7. Lemahnya Sistem Perundang-undangan dan Penegakan Hukum (*Law Enforcement*) dari peraturan-peraturan yang ada.

Kewajiban untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya sebenarnya telah ada dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (atau yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria), yang dilengkapi dengan sanksi pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 52 ayat (1) UUPA. Namun demikian, penegakan hukum dari ketentuan ini masih belum terlaksana sebagaimana mestinya. Selanjutnya, ketentuan terhadap pelanggaran peruntukkan tanah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah masih belum ada sanksi hukumnya, demikian pula terhadap pelanggaran ketentuan penyusunan RTRW yang seharusnya telah mempertimbangkan berbagai aspek, antara lain pencegahan konversi lahan pertanian produktif, terutama sawah beririgasi.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan salah satu produk hukum yang ditujukan untuk menjaga ketersediaan lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimaksudkan agar lahan pertanian yang produktif tidak beralih fungsi. Tidak dapat dipungkiri bahwa pertumbuhan jumlah penduduk dan permintaan lahan yang meningkat setiap tahunnya, pada akhirnya lahan pertanianlah yang menjadi imbasnya, terjadi persengketaan antara petani dengan pengembang, petani dengan pemerintah daerah dan sebagainya. Upaya pengendalian lahan sangat diperlukan agar kawasan pertanian tetap dapat dipertahankan eksistensinya demi menjaga ketahanan pangan nasional. Hal ini membuktikan bahwa peraturan yang ada tersebut belum cukup memadai dan memberi kesan bahwa pemerintah sendiri mendukung alih fungsi lahan yang terjadi selama ini.

B. Identfikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka Penulis mengidentifikasikan permasalahannya sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bekasi?

2. Bagaimana upaya pemerintah dalam melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan?

C. Maksud dan Tujuan

1. Untuk mengetahui dan memahami penerapan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang di Kabupaten Bekasi.

2. Untuk mengetahui upaya pemerintah dalam melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, pembaharuan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata ruang pada khususnya, dan dalam perlindungan hukum bagi setiap individu di dalam tata hukum Indonesia sekaligus memberikan referensi bagi kepentingan yang bersifat akademis dan juga sebagai bahan tambahan bagi kepustakaan serta perkembangan ilmu hukum bisnis pada khususnya.

2. Secara Praktis

Penulis berharap hasil penelitian ini secara praktis dapat bermanfaat serta memberikan gambaran yang dapat disumbangkan pada para penegak hukum dan masyarakat luas mengenai penataan ruang khususnya lahan pertanian.

E. Kerangka Pemikiran

Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 khususnya alinea kedua menyatakan bahwa:

> "Dan perjuangan pergerakkan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur".

Makna yang tersirat dari kata adil dan makmur dalam alinea kedua tersebut melekat dalam konsep pemikiran *Utilitarianisme.* Tujuan hukum pada dasarnya adalah memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, sebagaimana pendapat tokoh aliran *Utility* (kebahagiaan) yaitu Jeremy Bentham yang menjelaskan *the great happiness for the greatest numbers.* Makna adil dan makmur, harus dipahami sebagai kebutuhan masyarakat Indonesia., baik yang bersifat rohani maupun jasmani. Secara yuridis hal ini menunjuk kepada kemampuan hukum untuk dapat memberikan manfaat kepada masyarakat.

Pelaksanaan tujuan negara yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa:

> "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia... "

Pembukaan alinea ke-4, menjelaskan tentang Pancasila yang terdiri dari lima sila. Pancasila secara substansial merupakan konsep luhur karena mencerminkan nilai-nilai bangsa yang diwariskan turun temurun dan abstrak, dan konsep murni murni karena kedalaman substansi yang menyangkut beberapa aspek pokok, baik agamis, ekonomi, Ketuhanan, sosial, dan budaya yang memiliki corak partikular sehingga Pancasila secara konsep dapat disebut sistem tentang segala hal, karena secara konseptual seluruh yang tertuang dalam sila berkaitan erat dan tak dapat terpisahkan[3].

Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban umum dan masyarakat adil dan makmur secara spiritual dan materil. Salah satu ciri Negara hukum adalah adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Menurut Sri Soemantri, tidak ada satupun negara di dunia yang tidak mempunyai konstitusi. Negara dan konstitusi bagaikan dua sisi mata uang, merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain[4].

F. Metodologi Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian
   Penelitian ini dilakukan secara deskriptif analitis, yaitu memberikan gambaran secermat mungkin mengenai fakta-fakta yang ada, baik berupa data sekunder bahan hukum primer seperti, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, data sekunder bahan sekunder berupa pendapat para ahli, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum serta bahan hukum tersier berupa data yang didapat dari majalah dan internet yang berkaitan dengan penelitian.
   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas dan menyeluruh mengenai hal-hal yang berkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan *juncto* Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

2. Metode Pendekatan
   Metode pendekatan yang digunakan adalah secara yuridis normatif, yaitu suatu metode di mana hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas atau dogma-dogma (yang seharusnya)[5]. Penafsiran hukum yang dilakukan yaitu dengan melakukan penafsiran gramatikal yaitu penafsiran yang dilakukan terhadap kata-kata atau tata kalimat yang digunakan pembuat undang-undang dalam peraturan perundang-undangan tertentu.

---

[3] Otje Salman Soemadiningrat, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali,* Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 156-157.

[4] Dahlan Thaib, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 33.

[5] Otje Salman Soemadiningrat, *Penyusunan Penulisan Hukum Pada Fakultas Hukum UNIKOM*, Makalah pada acara Up Grading Fakultas Hukum UNIKOM, Bandung, 12 Februari 2010, hlm. 2.

Penulis juga melakukan penafsiran sosiologis yaitu penafsiran yang dilakukan dalam menghadapi kenyataan bahwa kehendak pembuat undang-undang ternyata tidak sesuai lagi dengan tujuan sosial yang seharusnya diberikan pada peraturan undang-undang itu dewasa ini.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam dua tahap, yaitu :

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)
   Langkah ini dilakukan untuk memperoleh bahan hukum primer berupa bahan hukum yang mengikat yaitu peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, bahan hukum sekunder yang meliputi referensi hukum dan non hukum berupa hasil penelitian, karya tulis dan bahan-bahan hukum tersier berupa berbagai artikel dari mass media, ensiklopedia, kamus dan lain-lain.

b. Data Lapangan
   Data lapangan dimaksud untuk mendukung data kepustakaan. Penelitian lapangan dilakukan dengan melakukan wawancara dengan berbagai pihak yang berkompeten berkaitan dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian dilakukan dengan dua cara, yaitu :

a. Studi Dokumen
   Pengumpulan data melalui studi dokumen digunakan untuk mengumpulkan data sekunder. Cara ini merupakan konsekuensi dari penelitian normatif/kepustakaan yang berdasarkan data sekunder.

b. Wawancara
   Wawancara merupakan teknik pengumpulan data secara langsung dari lapangan untuk mendapatkan data primer sebagai data pendukung. Wawancara juga merupakan cara utama untuk mengumpulkan data dan informasi.

5. Metode Analisis Data
   Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode analisis yuridis kualitatif, yaitu metode penelitian yang bertitik tolak dari norma-norma, asas-asas dan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai norma hukum positif yang kemudian dianalisis secara kualitatif.

G. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Penerapan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dalam Mengendalikan Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Bekasi

Pemerintah pusat sebenarnya telah menetapkan klasifikasi zona yang diperuntukkan untuk perumahan atau pemukiman, perdagangan, perindustrian, dan sebagainya dalam sebuah Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Pemerintah Kabupaten Bekasi pun telah menetapkan klasifikasi zona-zona sesuai dengan peruntukkannya agar tercipta ruang wilayah yang baik sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bekasi. Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam pelaksanaan RTRW Kabupaten Bekasi menghadapi banyak masalah alih fungsi lahan yang menyebabkan menurunnya tingkat produksi pertanian Kabupaten Bekasi. BPS mencatat luas tanah sawah di Kabupaten Bekasi mengalami penurunan setiap tahunnya. Pada tahun 2007 tercatat luas tanah sawah di Kabupaten Bekasi 55.582 hektar, sedangkan pada tahun 2011 tercatat sebesar 53.703 hektar.

Wilayah kecamatan yang paling banyak beralihfungsi terdapat di Kecamatan Tambun Utara, Tambun Selatan, Babelan, Taruma Jaya, Sukawangi, Cibitung, dan Cikarang Utara. Kecamatan-kecamatan tersebut banyak beralihfungsi menjadi perumahan, industri dan infrastruktur lainnya. Terutama di wilayah Kecamatan Tambun Selatan, Cibitung, Cikarang Barat dan Cikarang Utara dilalui Jalan Tol Jakarta-Cikampek, banyak terjadi alih fungsi lahan pertanian basah disepanjang jalan tol tersebut digunakan untuk perumahan dan industri serta infrastruktur pendukung jalan tol.

Berdasarkan sosialisasi detail tata ruang wilayah Kabupaten Bekasi bahwa terdapat empat wilayah pembangunan (WP). WP1 untuk industri dan bisnis, yaitu Kecamatan Tambun Selatan dan Cibitung. WP2 untuk pertanian, perkebunan dan pemukiman, yaitu Kecamatan Bojong Mangu, Cibarusah dan Setu. WP3 untuk pertanian, yaitu Kecamatan Sukawangi, Pebayuran dan Sukatani. WP4 untuk industri, pelabuhan dan wisata yaitu Babelan, Tambun Utara, Muara Gembong dan Taruma Jaya[6].

[6] www.pikiran-rakyat.com, Diakses pada tanggal, 31 Juli 2013, Pukul 11.05 WIB.

Pasal 24 Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bekasi Tahun 2011-2031 menyebutkan bahwa Kecamatan Tambun Selatan dan Kecamatan Cibitung termasuk dalam kawasan rawan bencana banjir. Hal tersebut sangat mengkhawatirkan karena kecamatan-kecamatan tersebut beberapa tahun lalu merupakan wilayah peruntukkan pertanian, namun kini termasuk kawasan perumahan dan pemukiman atau kawasan industri.

Efektifitas Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 di Kabupaten Bekasi tergolong belum berjalan optimal karena beberapa faktor seperti:

1. Minimnya koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun antar pemerintah daerah.
2. Lemahnya mekanisme perizinan dan fungsi kontrol.
3. Kurangnya kesadaran terhadap dampak buruk akibat alih fungsi lahan.
4. Tidak adanya sanksi tegas terhadap pelaku alih fungsi lahan.

Hal tersebut di atas dibuktikan dengan penyebaran penduduk yang tidak merata terutama di daerah Kecamatan Tambun Selatan dan Kecamatan Cibitung yang menggunakan lahan produktif menjadi perumahan dan industri yang berdampak bencana alam dan banjir.

2. Upaya Pemerintah dalam Melindungi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Berbagai kebijakan telah ditetapkan dalam rangka mengurangi konversi lahan pertanian seperti tertuang dalam RPJMN 2010-2014 (Buku 1) termasuk ke dalam prioritas ketahanan pangan dengan substansi inti yaitu Lahan, Pengembangan Kawasan dan Tata Ruang Pertanian antara lain dengan penataan regulasi untuk menjamin kepastian hukum atas lahan pertanian, pengembangan areal pertanian baru seluas 2 juta hektar dan penertiban serta optimalisasi penggunaaan lahan terlantar. Sementara itu dalam prioritas Bidang (Buku II RPJMN 2010-2014) termasuk ke dalam Peningkatan Ketahanan Pangan, dan Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dengan kebijaksan strategisnya adalah Peningkatan produksi dan produktivitas pangan, pertanian, perikanan, dan kehutanan melalui mencegah/mengurangi terjadinyan alih fungsi lahan pertanian secara luas ke non pertanian serta konservasi sumber daya lahan dan air[7].

Hingga saat ini kebijakan pemerintah tersebut untuk mengendalikan alih fungsi lahan dalam suatu produk hukum masih banyak ditemukan kendala oleh belum terwujudnya sistem perencanaan yang matang, lemahnya koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan sebaliknya, dan kendala dalam pelaksanaan kebijakan.

Salah satu produk hukum dalam mengendalikan laju alih fungsi lahan pertanian yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah menjelaskan bahwa:

> "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".

Perlindungan terhadap kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi kekuatan hukum dan sebagai bentuk perhatian pemerintah khususnya Kementerian Pertanian terhadap masalah alih fungsi lahan. Hal ini dikarenakan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan merupakan tanggung jawab semua pihak baik di pusat maupun di daerah.

Pengendalian alih fungsi lahan pertanian telah diupayakan pemerintah seperti yang tercantum dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah menyebutkan bahwa:

> "Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah melalui pemberian:
> a. insentif;
> b. disinsentif;
> c. mekanisme perijinan;
> d. proteksi; dan
> e. penyuluhan".

Demi mengoptimalkan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif dapat juga dengan menerapkan sanksi-sanksi baik berupa administratif maupun pidana yang terdapat dalam Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menyebutkan bahwa:

> "Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
> a. Peringatan tertulis;

---

[7] Nana Apriyana, *Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Dalam Rangka Mempertahankan Ketahanan Pangan Nasional,* http://www.bappenas.go.id. Diakses pada tanggal, 4 Maret 2013. Pukul 13.35 WIB.

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

Pasal 72 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyebutkan bahwa:

"(1) Orang perseorangan yang melakukan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

(2) Orang perseorangan yang tidak melakukan kewajiban mengembalikan keadaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ke keadaan semula sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) dan Pasal 51 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah)."

Pidana tersebut dapat ditambah apabila yang melakukan pidana adalah seorang pejabat pemerintah, maka pidananya ditambah 1/3 (satu pertiga) dari pidana yang diancamkan seperti yang tercantum dalam Pasal 72 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pasal 73 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjelaskan bahwa:

"Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)."

Pasal 74 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyebutkan bahwa:

"(1) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh suatu korporasi, pengurusnya dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun dan denda paling sedikit Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp7.000.000.000,00 (tujuh miliar rupiah).

(2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana berupa:
a. perampasan kekayaan hasil tindak pidana;
b. pembatalan kontrak kerja dengan pemerintah;
c. pemecatan pengurus; dan/atau
d. pelarangan pada pengurus untuk mendirikan korporasi dalam bidang usaha yang sama.

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

Pemerintah Kabupaten Bekasi harus segera memberikan perlindungan dan pemahaman kepada para petani setempat untuk tidak menjual lahannya. Pemerintah setempat juga wajib melaksanakan amanat Pasal 37 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, selain itu dalam setiap kebijakan yang diambil Pemerintah Kabupaten Bekasi terkait pemanfaatan lahan harus memperhatikan dari berbagai aspek selain dari aspek ekonomis dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bekasi dari aspek industri semata.

H. Penutup

1. Simpulan

Perkembangan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bekasi menjadi lahan non pertanian perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah pusat dan dinas-dinas terkait. Alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bekasi sebagian besar terjadi pada lokasi-lokasi strategis yang dekat dengan jalan tol dan jalan utama Pantura. Padahal lahan-lahan di daerah tersebut merupakan lahan-lahan yang cocok untuk budi daya pertanian.

Penerapan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bekasi tergolong belum berjalan optimal dikarenakan oleh:

a. Minimnya koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun antar pemerintah daerah.
b. Lemahnya mekanisme perizinan dan fungsi kontrol.
c. Kurangnya kesadaran terhadap dampak buruk akibat alih fungsi lahan.

d. Tidak adanya sanksi tegas terhadap pelaku alih fungsi lahan.
e. Keberpihakan Pemerintah Daerah kepada investor dalam hal pemberian izin.
f. Kurangnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan petani setempat.

Di Kabupaten Bekasi hal tersebut dibuktikan dengan alih fungsi lahan pertanian bersifat progresif yaitu lahan pertanian yang telah beralih fungsi dalam waktu singkat lahan disekitarnya yang berupa lahan pertanian cenderung beralihfungsi pula. Hal tersebut diakibatkan adanya degradasi lingkungan yang mengurangi daya guna lahan pertanian tersebut.

Upaya pemerintah dalam melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan hanya terbatas pembuatan Peraturan Perundang-undangan salah satunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan berbagai kebijakan-kebijakan lain tanpa didukung data dan sikap proaktif langsung dari pemerintah. Akibatnya implementasi dari berbagai peraturan dan kebijakan tersebut tidak efektif karena kurangnya data mengenai alih fungsi lahan serta tidak adanya sikap proaktif pemerintah untuk mensosialisaikan mengenai dampak alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.

2. Saran

a. Hendaknya koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah untuk lebih ditingkatkan mengenai tata ruang suatu wilayah. Pemerintah daerah sebagai yang berwenang atas pemberian izin pembangunan di suatu lokasi di wilayahnya sepatutnya dikoordinasikan dengan kantor pertanahan setempat agar dapat dilakukan pengawasan secara terpadu atas perubahan lahan dapat diketahui secara dini dan dalam penerapannya pengendalian alih fungsi lahan pertanian dapat berjalan efektif.
b. Berbagai upaya yang dapat pemerintah pusat maupun daerah lakukan adalah dengan proaktif dalam melindungi lahan pertanian produktif. Pemerintah harus segera melaksanakan amanat Pasal 37 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan memberikan pemahaman dan sosialisasi kepada masyarakat terutama para petani mengenai dampak alih fungsi lahan. Pemerintah juga harus memberikan sanksi sesuai yang tercantum dalam Pasal 70 dengan memberikan sanksi admnistratif dan Pasal 72-74 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berupa sanksi pidana.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

Dahlan Thaib, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

Nursid Sumaatmadja, *Studi Geografi Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan,* Alumni, Bandung, 1980.

Otje Salman Soemadiningrat, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali,* Refika Aditama, Bandung, 2004.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Perlindungan Pangan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

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 Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bekasi Tahun 2003-2013.

Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bekasi Tahun 2011 – 2031.

C. Sumber Lain

Otje Salman Soemadiningrat, *Penyusunan Penulisan Hukum Pada Fakultas Hukum UNIKOM*, Makalah pada acara Up Grading Fakultas Hukum UNIKOM, Bandung, 2010.

D. Website

Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Dalam Rangka Mempertahankan Ketahanan Pangan Nasional, http://www.bappenas.go.id.

Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian, http://balittanah.litbang.deptan.go.id.

http://www.pikiran-rakyat.com