

PROBLEMATIKA PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN BERKELANJUTAN PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA¹

FX. Sumarja¹
Eddy Rifai²
HS. Tisnanta³
Rodhi Agung Saputra⁴

¹Fakultas Hukum Universitas Lampung, fxsmj.unila@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Lampung, eddy_rifai@ymail.com

³Fakultas Hukum Universitas Lampung, s.nymus@yahoo.co.id

⁴Fakultas Hukum Universitas Lampung, rodhiagungsaputra@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini untuk mengkaji problematika perlindungan lahan pertanian berkelanjutan pasca Undang-Undang Cipta Kerja dan menemukan solusinya. Metode penelitiannya adalah metode penelitian normatif dengan pendekatan *statute approach* dan menggunakan *content analysis*. Temuan dari penelitian ini adalah perubahan regulasi perlindungan lahan pertanian yang dapat menyebabkan menyusutnya lahan pertanian secara signifikan dan mengancam kelompok tani demi investasi. Penghapusan kewajiban menyediakan tanah pengganti bagi petani terdampak, tidak menguntungkan bagi petani, karena ia akan kehilangan lahan pertaniannya. Solusinya, pemerintah dalam menetapkan lokasi proyek pembangunan harus menghindari penggunaan lahan pertanian yang subur/produktif.

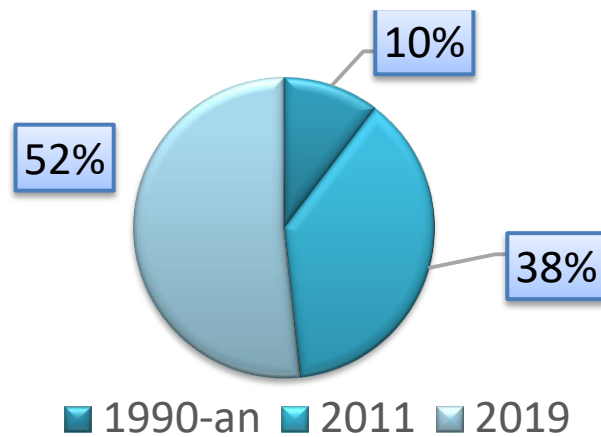
Kata Kunci: Perlindungan, Lahan Pertanian, UU Cipta Kerja

A. Pendahuluan

Ketentuan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) pada dasarnya dimaksudkan untuk mengelompokkan suatu bidang lahan tertentu yang diperbolehkan untuk aktivitas pertanian pangan yang sesuai, mengharapkan luas lahan yang diusahakan oleh petani dapat meningkat secara efektif; menjamin kesejahteraan keluarga petani; pencapaian produksi pangan sesuai kebutuhan; serta dapat mengurangi terjadinya konversi lahan yang semakin tahun semakin tak terkendali. Namun realitanya meski sudah ada regulasi terkait, sampai sekarang praktek alih fungsi lahan pertanian masih terjadi, bahkan kondisinya semakin mengkhawatirkan, hal tersebut yang melatarbelakangi mengapa dibutuhkan perlindungan terhadap lahan pertanian. Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan sebuah sistem dan proses dalam merencanakan, menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan, membina, mengendalikan, mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan (Pasal 1 ayat (5) UU PLP2B).

Kekhawatiran akan konversi lahan pertanian yang semakin marak terjadi membuat pemerintah gencar melakukan upaya dalam berbagai kebijakan, dikutip dari pernyataan Menteri Pertanian (Mentan) Syahrul Yasin Limpo mengatakan bahwa penurunan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi tantangan tersendiri dalam mendorong ketahanan pangan nasional. Kecenderungan terhadap peningkatan lahan pertanian pangan ke non-pertanian, khususnya daerah perkotaan menjadi lahan industri dan pembangunan jalan dan lain lain, semakin tidak terkendali.

¹ Penelitian ini dibiayai dengan dana DIPA Fakultas Hukum Unila T.A. 2021



Sumber: Data Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang diolah kembali dalam Money Kompas 2021.²

Berdasarkan data diatas menunjukkan bahwa alih fungsi lahan yang terjadi dari tahun ke tahun terus meningkat. Pada awal tahun 1990 terjadi alih fungsi lahan seluas 30.000 ha, kembali mengalami peningkatan pada tahun 2011 seluas 110.000 ha dan di tahun terakhir pada 2019 alih fungsi lahan pertanian pangan kembali meningkat drastis menjadi seluas 150.000 ha. Hal itu, membuktikan bahwa alih fungsi lahan masih tetap terjadi walaupun sudah ada regulasi yang mengatur mengenai hal tersebut. Perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam UU PLP2B pada dasarnya belum cukup untuk mengakomodir permasalahan terjadinya alih fungsi lahan. Walaupun sudah ditetapkan regulasinya, namun tidak ada dampak yang terlihat secara signifikan. Alih fungsi lahan yang belum berhenti tersebut menjadi problematika tersendiri, ketika regulasi mengenai PLP2B diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.³

Adanya perubahan regulasi atas perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam UU Cipta Kerja justru akan semakin memperburuk nasib petani. Penerapannya akan semakin didegradasi dan alih fungsi lahan pertanian pada pelaksanaannya akan semakin difasilitasi dalam klaster 8 UU Cipta Kerja. Tanah pertanian masyarakat akan semakin menyusut, begitu juga dengan jumlah petani pemilik tanah dan petani penggarap akan semakin berkurang jumlahnya, akibat kehilangan alat produksi yang utama yakni tanah. Argumentasi tersebut didukung dengan adanya perubahan Pasal 44 ayat (2) UU PLP2B dalam UU Cipta Kerja, dimana frasa Proyek Strategis Nasional (PSN) ditambahkan sebagai perubahan pasal atas UU PLP2B yang ada dalam UU Cipta Kerja. Aliansi Petani Indonesia (API) menilai adanya penambahan kata PSN dalam perubahan peraturan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam UU Cipta Kerja tersebut menunjukkan betapa kontradiktifnya pemerintah dengan regulasi yang sebelumnya. Sebab dengan alasan Proyek Strategi Nasional, alih fungsi lahan pertanian dapat dengan mudah dilakukan.

Proyek Strategis Nasional yang disandingkan dengan Kepentingan Umum menjadi tidak kompatibel dengan UU PLP2B sebelumnya, hal tersebut terlihat dari orientasi keduanya yang secara substansi, UU PLP2B sebelumnya jelas melindungi hak masyarakat. Pengalihfungsian yang hanya dapat dilaksanakan jika diorientasikan untuk kepentingan umum menjadi lemah posisinya ketika pemerintah juga memasukan Proyek Strategis Nasional sebagai syarat dapat dialihfungsikan nya sebuah lahan. Selain itu kenyataan bahwa adanya UU PLP2B saja konflik

² Yohana Artha Uly, "Mentan: Alih Fungsi Dari Lahan Pertanian Di 2019 Capai 150.000 Hektar.," *Money Kompas*, 2021, <https://money.kompas.com/read/2021/03/29/140755726/mentan-alih-fungsi-dari-lahan-pertanian-di-2019-capai-150000-hektar>.

³ Mita Ayu Andiyani, *Ancaman Destruktif Penerapan UU Cipta Kerja Terhadap Pengelolaan Lahan Di Indonesia*, <https://www.pasundanekspres.co/opini/ancaman-destruktif-penerapan-uu-omnibus-law-cipta-kerja-terhadap-pengelolaan-lahan-di-indonesia>, diakses pada 12 April 2021

mengenai penyusutan terhadap lahan pertanian sudah tak terkendali, hal tersebut tentunya akan semakin parah ketika UU Cipta Kerja di berlakukan secara substansi. Kebijakan yang diubah dengan UU Cipta Kerja tersebut akan semakin memperlebar celah dan legalisasi alih fungsi lahan. Hal diatas merupakan latar belakang atau dasar mengapa perlindungan lahan pertanian berkelanjutan perlu dilaksanakan.

Berdasarkan uraian diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah Problematika Perlindungan Lahan Pertanian berkelanjutan Pasca Undang-Undang Cipta kerja dan solusinya.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif,⁴ dengan menggunakan pendekatan *statute approach* terkait Problematika Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.⁵ Pendekatan *statute approach* yaitu mengkaji hal-hal yang menyangkut asas-asas hukum, pandangan dan doktrin-doktrin hukum, dan peraturan perundang undangan terkait lahan pertanian berkelanjutan, dan data yang akurat serta dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.⁶ Selain itu juga diadakan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan pemecahan atas permasalahan yang timbul didalam gejala yang bersangkutan.⁷ Data dianalisis menggunakan konten analisis

C. Pembahasan

1. Perlindungan Lahan pertanian Berkelanjutan dan Permasalahannya

Realisasi UU Cipta Kerja, UULP2B justru masuk dalam klaster pengadaan tanah untuk investasi, infrastruktur dan proyek strategis nasional. Pasal 124A ayat (2) UUCipta Kerja: kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagaralam, serta pembangkit dan jaringan listrik. Merujuk pada penjelasan tersebut, maka produksi pangan tidak masuk dalam kepentingan umum, meskipun pangan merupakan hajat hidup umat manusia. Pangan juga tidak termasuk dalam Proyek Strategis Nasional.

Sejumlah perubahan ketentuan dinilai mengancam kelangsungan hidup petani, memperparah konflik agraria, memperbesar ketimpangan kepemilikan lahan dan praktik penggusuran demi investasi. Perubahan ini terkait izin konversi tanah pertanian ke non-pertanian, penambahan kategori kepentingan umum untuk pengadaan tanah, dan jangka waktu hak pengelolaan atas tanah.⁸ Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 122 angka 1 UU Cipta Kerja, yang menghapus Pasal 44 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Perubahan tersebut dapat mempercepat alih fungsi tanah pertanian dan mengancam keberadaan kelompok petani. Demi investasi non-pertanian, UU Cipta Kerja bermaksud melakukan perubahan terhadap UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. pemerintah dan perusahaan tak memiliki kewajiban terkait syarat kajian kelayakan strategis, rencana alih fungsi tanah dan kesesuaian rencana tata ruang wilayah. Dampaknya, akan mempercepat terjadinya perubahan lanskap tanah pertanian terjadi secara cepat.

Jumlah petani kecil (petani yang menguasai kurang dari 0,5 ha lahan per keluarga) adalah

⁴ Soetrisno, *Metodologi Research*, (Yogyakarta, UGM, 1978), 49.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta Kencana Prenada Media Group, 2011), 35

⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010), 34

⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan penelitian Hukum*, (Bandung :Citra Aditya Bakti, 2004), 32

⁸ <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/12/05200071/ancaman-terhadap-petani-dan-potensi-konflik-agraria-dalam-uu-cipta-kerja>

meningkat. Jumlah petani kecil nasional 10,9 juta, di SP2003, angka itu naik menjadi 13,7 juta keluarga, meningkat 3,8 juta keluarga dalam 10 tahun. Di pulau Jawa, dari setiap empat petani, tiga adalah petani kecil. Selain itu, data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa pada tahun 2010 luas areal usahatani padi hanya 12,870 juta ha, menyusut 0,1% dari sebelumnya 12,883 juta hatahun. Secara keseluruhan, luas lahan pertanian, termasuk non-beras, pada tahun 2010 diperkirakan mencapai 19,814 juta ha, menurun 13% dibandingkan tahun 2009 yang mencapai 19,853 juta ha. Kondisi seperti ini, tentunya berdampak pada kehidupan petani yang terus memburuk. Selain jumlah petani kecil semakin meningkat, jumlah rumah tangga petani juga menurun. Hal ini terbukti dari hasil Sensus Pertanian (SP) 2013 yang menunjukkan penurunan dari tahun ke tahun jumlah rumah tangga petani sejak 2003, tiap tahunnya rata-rata menurun 1,75%. Pada tahun 2003 terdapat 31.170.100 rumah tangga petani menjadi 26.126.200 rumah tangga pada tahun 2013, sehingga selama 10 tahun terakhir jumlah rumah tangga petani menurun 4.043.900.⁹ Sedangkan data survey Pertanian Antar Sensus tahun 2013-2018 jumlah rumah tangga petani 27.682.117. Sehingga selama 5 tahun terakhir dari tahun 2013-2018 jumlah rumah tangga petani naik sejumlah 1.555.917. Data ini tentunya sangat positif, mungkin dikarenakan adanya program reforma agraria dengan redistribusi tanah kepada masyarakat. Hanya saja, pertumbuhan jumlah rumah tangga petani ini jangan sampai terpuruk kembali dengan adanya UU Cipta Kerja. Seperti yang terjadi pada periode 2003-2013 dimana pertumbuhan jumlah petani menurun karena masifnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelum lahirnya UU Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

Selain itu, kewajiban menyediakan tanah pengganti bagi petani juga terhapus. Termasuk menghapus kewajiban menyediakan tanah pengganti bagi petani terdampak. Berdasarkan Laporan Kementerian Pertanian tahun 2020 terkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) menyebutkan, luas lahan baku sawah, baik beririgasi maupun non irigasi, mengalami penurunan rata-rata seluas 650 ribu hektar per tahun. Artinya, jika laju cepat konversi tanah pertanian ini tidak dihentikan, bahkan difasilitasi UU Cipta Kerja, maka tanah pertanian masyarakat akan semakin menyusut. Begitu pula jumlah petani pemilik tanah dan petani penggarap akan semakin berkurang jumlahnya akibat kehilangan alat produksinya yang utama yakni tanah dan mata pencaharian petani akan semakin tergerus. Yang menjadi sorotan yaitu tambahan kategori kepentingan umum untuk pengadaan tanah. Tambahan ini dikhawatirkan akan memperparah konflik agraria. Pasal 121 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 8 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pasal ini menambah empat poin kategori pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Keempat kategori baru itu adalah kawasan industri minyak dan gas, kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, kawasan pariwisata, dan kawasan lain yang diprakarsai atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN dan BUMD serta kawasan lain yang belum diatur dalam UU Cipta Kerja diatur dengan PP.

Ketentuan tersebut dapat mempermudah proses alih fungsi lahan pertanian dan berpotensi merugikan kelompok petani. Proses alih fungsi lahan yang dipermudah, akan memperparah konflik agraria, ketimpangan kepemilikan lahan, praktik perampasan dan penggusuran tanah yang mengatasnamakan pengadaan tanah untuk pembangunan dan kepentingan umum. UU Cipta Kerja akan memperparah konflik agraria, ketimpangan, perampasan dan penggusuran tanah masyarakat. Pernyataan penambahan kategori kepentingan umum ini merupakan hambatan dan keluhan para investor terkait pengadaan dan pembebasan lahan bagi proyek pembangunan infrastruktur serta kegiatan bisnis. Lewat UU Cipta Kerja, pemerintah memperluas definisi kepentingan umum dengan menambahkan kepentingan investor pertambangan, pariwisata, industri dan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) ke dalam kategori kepentingan umum. Pengadaan tanah tidak dapat dilihat sebatas proses penyediaan tanah bagi pembangunan proyek infrastruktur atau industri semata. Namun, juga harus diperhitungkan

⁹ FX Sumarja, Ade Arif Firmansyah, Pradipta Wijonugroho, *Agrarian Reforms in Indonesia: A Pleasure*, ICETLAWBE (2020), 4. DOI 10.4108/eai.26-9-2020.2302580

dampak sistemik terkait degradasi ekonomi, sosial dan budaya pada lokasi yang menjadi obyek pengadaan tanah serta masyarakat. Harus diingat, tanpa UU Cipta Kerja, UU pengadaan tanah secara praktiknya telah mengakibatkan konflik agraria dan penggusuran.

Dikutip dari pernyataan Prof Widiatmaka yang menyesalkan bahwa bidang pangan dan kawasan pertanian rakyat tidak menjadi bagian dari kepentingan umum ataupun isu strategis nasional. Kendatipun UULP2B dihadirkan dalam rangka mengontrol laju konversi lahan sawah khususnya sawah dengan irigasi teknis sehingga dapat menopang ketahanan pangan nasional, namun lahan pertanian yang telah ditetapkan oleh Rencana Detil Tata Ruang (RDTR) sekalipun, tidak luput dari ancaman konversi ke non-pertanian jikalau di area pertanian tersebut bertepatan dengan calon lokasi yang menjadi objek kepentingan umum. UU Cipta Kerja yang diharapkan dapat meningkatkan investasi yang menyediakan lapangan kerja dan daya saing, menjadi tidak kompatibel dengan apa yang diamanatkan UU PLP2B sebelum adanya perubahan.

Demi investasi yang mensyaratkan diperbolehkannya alih fungsi lahan, menjadi problematika tersendiri, ketika kepentingan umum disandingkan dengan kepentingan investasi (Proyek Strategis Nasional). Tidak dijadikannya bidang pangan sebagai proyek strategis nasional maka pangan bisa dinomorduakan, dan salah satu tantangan paling berat yang tidak masuk ke dalam pertimbangan UU dan PP ini adalah ketika produksi pangan di Indonesia dilaksanakan sebagian besar oleh rakyat dengan sistem budidaya bukan oleh perusahaan. Jika hanya disiapkan lahan siap tanam lalu siapa yang akan menanam?. Meskipun ada lahan pengganti sebagai solusi dari alih fungsi lahan namun tidak jelas pihak yang akan menanam tentu hal tersebut pelaksanaannya akan sangat menyulitkan.

Selain itu adanya perubahan UU PLP2B dalam UU Cipta Kerja ini akan berdampak terhadap perusahaan-perusahaan raksasa dan investor bermodal kuat, dapat merampas secara mudah lahan masyarakat secara legal dengan mudah dan tetap lepas dari jeratan hukum. Selama ini praktek-praktek pemindahan paksa, penggusuran dan perampasan tanah rakyat yang dilakukan oleh pemerintah dan korporasi, baik secara sendiri maupun bersama-sama sudah sering terjadi, adanya penerbitan UU Cipta Kerja ini tentunya akan semakin memperparah kondisi pertanian di Indonesia.

2. Lahan Pertanian Berkelanjutan dalam UU PLP2B

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (PLP2B) adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan. UU PLP2B merupakan salah satu kebijakan pemerintah dalam mengendalikan laju alih fungsi lahan pertanian di Indonesia. Pasal 3 PLP2B mempunyai tujuan untuk (1) melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, (2) menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, (3) mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, (4) melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani, (5) meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat, (6) meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani, (7) meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak, (8) mempertahankan keseimbangan ekologis dan (9) mewujudkan revitalisasi pertanian.¹⁰

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana diatur dalam UU PLP2B, merupakan implementasi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 20, Pasal 21, Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28C, dan Pasal 33. Kemudian diimplementasi lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Mengingat masalah alih fungsi lahan pertanian pangan, terutama lahan pertanian (sawah) ke lahan non

¹⁰ Abdilah, *UU cipta Kerja Tetap Lindungi Petani Dan Lahan Pertanian*<https://mediaindonesia.com/ekonomi/356974/uu-cipta-kerja-tetap-lindungi-petani-dan-lahan-pertanian>, diakses pada 12 April 2021.

pertanian sawah dimana setiap tahun terjadi konversi lahan. Sejalan dengan itu, upaya membangun ketahanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat penting untuk direalisasikan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan perlu diselenggarakan pembangunan pertanian berkelanjutan, yang sebagian besar bidang usahanya masih bergantung pada pola pertanian berbasis lahan.

Penyusutan lahan pertanian yang digunakan sebagai objek pembangunan seringkali menyebabkan permasalahan yang kompleks. Kebutuhan lahan untuk pembangunan yang semakin banyak membuat pemerintah kerap kali mengambilalih tanah pertanian untuk dijadikan sebagai lahan pembangunan. Regulasi yang diciptakan pemerintah untuk melindungi lahan pertanian dari ancaman konversi lahan pertanian justru tidak berdaya. Konversi lahan pertanian ke non-pertanian yang semakin tahun semakin mengalami peningkatan bahkan setelah adanya UU PLP2B. Hilangnya lahan pertanian produktif ini apabila tidak dikendalikan akan mengganggu kelangsungan dan produksi yang akhirnya bisa menyebabkan terancamnya ketahanan pangan, baik itu ketahanan pangan daerah maupun nasional. Selain fungsi pasokan produksi, lahan pertanian juga mempunyai berbagai fungsi lain yaitu sebagai penyedia dan pembuka lapangan kerja, fungsi lingkungan dan fungsi wilayah tangkapan air (*water catchment area*). Terjadinya alih fungsi lahan pertanian ini menyebabkan hilangnya fungsi-fungsi lain tersebut.¹¹

Penataan ruang merupakan salah satu kebijakan yang diharapkan mampu mengendalikan laju alih fungsi lahan pertanian. Amanat tersebut telah dilaksanakan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Dengan terbitnya UU tersebut diharapkan dapat menekan tingginya laju alih fungsi lahan pertanian sawah. Apabila laju alih fungsi lahan pertanian dapat dikendalikan diharapkan fungsi lain seperti fungsi ekologi dapat dipertahankan dan dijaga keberadaannya. Kepemilikan dan pemanfaatan lahan harus berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai landasan yuridis konstitusional kegiatan perekonomian nasional. Berdasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hak menguasai dari negara ditafsirkan sebagai tugas kewenangan di bidang hukum publik dari Negara Republik Indonesia yang sepanjang mengenai tanah meliputi: a) pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya; b) penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah; dan c) penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah.¹² Adanya fungsi sosial atas tanah, maka pemilik lahan dalam memanfaatkan lahannya tidak boleh semata-mata mementingkan kepentingan pribadinya, melainkan juga harus tunduk pada hukum dan memperhatikan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum. Penguasaan negara untuk melindungi lahan pertanian penting untuk mencegah pengalihan fungsinya menjadi non pertanian. Alih fungsi terjadi akibat adanya desakan kebutuhan lahan untuk kepentingan lain seperti industri, perumahan, pembangunan infrastruktur, dan sebagainya.¹³

Akibatnya konversi atau alih fungsi lahan pertanian banyak terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia, termasuk di Kabupaten Karawang, Jawa Barat dan Kabupaten Tabanan, Bali. Tanpa adanya perlindungan terhadap lahan pertanian dari pengalihan fungsinya untuk

¹¹ Gesthi Ika Janti, Edhi Martono, dan Subejo, "Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)", *Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol. 22, No.1, April (2016), 3.

¹² Hasni, "Mempersoalkan Hukum dan Keadilan Dalam Rangka Penerapan Kebijakan Bidang Pertanian, Penataan Ruang, dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", dalam *Hukum dan Keadilan (Aspek Nasional & Internasional)*, editor: Amad Sudiro dan Debi Bram, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), 328.

¹³ Mustika Prabaningrum Kusumawati, *Penyusutan Lahan Pertanian dan UU Ciptaker* <https://Penyusutan Lahan Pertanian dan UU Ciptaker-KRJOGJA>, diakses 12 April 2021

non-pertanian dikhawatirkan upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan terancam sehingga hak rakyat atas sulit untuk dipenuhi. Alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian dikhawatirkan menurunkan produksi yang berdampak pada menurunnya jumlah atau stok di pasar. Akibatnya harga meningkat dan dikhawatirkan tidak terjangkau lagi oleh keluarga miskin. Pelindungan terhadap lahan pertanian juga penting untuk mewujudkan kesejahteraan petani/buruh tani beserta keluarganya yang menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian.¹⁴ Desakan kebutuhan hidup menyebabkan petani mengalihkan kepemilikan lahan pertanian kepada pihak lain yang menggunakannya untuk kepentingan non pertanian. Berkurangnya lahan pertanian menyebabkan kesejahteraan petani/buruh tani menurun karena penghasilan mereka berkurang. Bahkan mereka bisa kehilangan mata pencaharian sebagai petani/buruh tani jika lahan pertanian dialihkan untuk kepentingan lain seperti rumah atau dijual ke investor untuk kepentingan investasi.

Hukum memiliki arti yang sangat penting untuk melindungi lahan pertanian. Terkait dengan hukum, tidak ada keseragaman antar para sarjana ilmu hukum dalam memberikan pengertian mengenai hukum karena masing-masing melihat hukum dari sudut yang berbeda.¹⁵ Berpijak pada definisi mengenai hukum tersebut, maka yang dimaksud dengan pelindungan hukum lahan pertanian dalam tulisan ini adalah keseluruhan ketentuan hukum untuk melindungi lahan pertanian dari pengalihan fungsi menjadi non-pertanian yang harus ditaati dan terhadap pelanggarnya dikenakan sanksi. Pelindungan hukum terhadap lahan pertanian dapat dilakukan baik secara preventif maupun represif. Upaya preventif yang penting adalah melindungi dan memberdayakan petani, kelompok petani, koperasi petani, serta asosiasi petani. Pelindungan dan pemberdayaan tersebut diamanatkan dalam Pasal Pelindungan dan pemberdayaan penting untuk mewujudkan kesejahteraan petani/buruh tani. Sebagaimana telah dipaparkan, kesejahteraan petani/buruh tani dapat mencegah terjadinya pengalihan fungsi lahan pertanian pangan. Selain preventif, pelindungan hukum terhadap lahan pertanian juga dilakukan secara represif.¹⁶ LP2B adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.¹⁷

3. Lahan Pertanian Berkelanjutan Dalam UU Cipta Kerja

Ketika membahas kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sudah barang tentu harus berangkat dari kerangka berpikir yang ditujukan untuk kemakmuran rakyat dan harus melihat penjabarannya secara komprehensif dalam dimensi hukum penataan ruang. Perubahan undang-undang pertanian pangan berkelanjutan dalam UU Cipta Kerja merupakan sebuah kondisi yang dipaksakan, substansi yang ada didalam UU Cipta Kerja khususnya klaster 8 tersebut. Perubahan satu pasal ini memberikan dampak yang sangat luar biasa terhadap jumlah lahan pertanian yang menyokong kebutuhan pangan masyarakat serta memberikan dampak bagi nasib petani di Indonesia. Sudah 60 tahun UUPA berlaku hingga saat ini namun keberadaannya masih memiliki marwah yang luar biasa.

Perjalanan panjang dalam proses pembentukannya kurang lebih selama 12 tahun nyatanya memang tidak main-main dan tidak memikirkan kepentingan pribadi atau politiknya semata. Para pembentuk UU Cipta Kerja benar-benar memikirkan nasib Bangsa Indonesia tidak hanya sebatas satu tahun, lima tahun atau sepuluh tahun. Namun hingga puluhan tahun ke depan. Namun, perubahan Pasal 44 UU PLP2B dalam UU Cipta Kerja justru mengkhianati tujuan utama dari UUPA. Berbagai kemudahan diberikan dalam rangka alih fungsi lahan untuk

¹⁴ Ivan Chofyan, Uton Rustan, dan Asep Hariyanto, "Upaya Mempertahankan Kabupaten Karawang Sebagai Lumbung Padi Nasional", *Ethos (Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat)*, Vol. 4, No. 1, Januari (2016), 152

¹⁵ Triana Rejekiningsih, "Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah pada Negara Hukum (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)", *Yustisia*, Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus (2016), 308.

¹⁶ Iwan Permadi, "Pelindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum", *Yustisia*, Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus (2016), 456.

¹⁷ Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 2009

kepentingan umum terhadap lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah dengan menghapus empat (4) syarat utama. Seperti adanya kajian kelayakan strategis, penyusunan rencana alih fungsi lahan, dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik serta disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Penghapusan ini jelas akan berdampak pada penyusutan lahan pertanian. Keempat persyaratan yang sudah ada sebelumnya saja masih belum mampu menekan laju penyusutan lahan pertanian apalagi ketika persyaratan ini dihapuskan dan hanya digantikan dengan kalimat dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seharusnya keempat persyaratan yang sudah ada sebelumnya lebih dipertajam dan didukung dengan persyaratan tambahan agar menghindari penyusutan lahan pertanian dengan mengatas-namakan kepentingan umum. Ketika persyaratan berkaitan dengan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang sudah diakomodir secara terperinci kemudian dihapuskan, bagaimana dengan nasib jumlah lahan pertanian kita yang kian hari kian menyusut. Bagaimana pula dengan nasib para petani atau buruh tani. Indonesia kemudian 'menyerahkan' begitu saja lahan pertanian yang memang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dialihfungsikan demi infrastruktur setelah adanya perubahan Pasal 44 Ayat 2 UU PLP2B sebagaimana telah diubah dalam UU Cipta Kerja.

Indonesia menyebut diri dan dielu-elukan, dibanggakan sebagai negara agraris, namun pada kenyataannya sebutan Indonesia sebagai negara agraris hanya tinggal sebuah cerita. Keterbatasan jumlah lahan pertanian yang kian hari kian berkurang, didukung jumlah petani yang lebih tepat disebut buruh tani karena mayoritas mereka mengerjakan lahan pertanian milik orang lain. Kini nasibnya petani kian tak menentu, karena UU Cipta Kerja.

4. Solusi Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan

Solusi dari adanya kelemahan implementasi UU PLP2PB dan kekhawatiran pelaksanaan UU Cipta Kerja terhadap keberadaan lahan pertanian berkelanjutan sebenarnya sejak tahun 1974 pemerintah telah memiliki regulasi untuk menekan atau menghindari terjadinya alih fungsi lahan. Pencegahan terhadap alih fungsi lahan termuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan Dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 tahun 1987 tentang Penyediaan Dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan. Kedua regulasi tersebut dengan tegas mengatur bahwa dalam menetapkan lokasi perusahaan: a. sejauh mungkin harus dihindarkan pengurangan areal tanah pertanian yang subur; b. sedapat mungkin dimanfaatkan tanah yang semula tidak atau kurang produktif; c. dihindarkan pemindahan penduduk dari tempat kediamannya; d. diperhatikan persyaratan untuk mencegah terjadinya pengotoran/pencemaran bagi daerah lingkungan yang bersangkutan; e. mentaati rencana tata ruang wilayah/rencana tata ruang kota.¹⁸ Memperhatikan regulasi tersebut, jika pemerintah mau konsisten baik pembangunan untuk kepentingan umum yang diprakarsai pemerintah ataupun bekerjasama dengan swasta demi investasi termasuk untuk memenuhi kebutuhan lahan dalam rangka proyek strategis nasional, lahan pertanian berkelanjutan tetap dapat dipertahankan dan terlindungi.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian terkait problematika perlindungan lahan pertanian berkelanjutan pasca UU Cipta Kerja, maka dapat diambil kesimpulan bahwa, ketentuan dalam UU Cipta Kerja terkait pengadaan lahan pertanian akan berdampak pada penyusutan lahan pertanian dan akan lebih menguntungkan investor. Sejumlah perubahan ketentuan dinilai mengancam kelangsungan hidup petani, ketentuan ini terdapat dalam Pasal 122 angka 1 UU Cipta Kerja, yang menghapus Pasal 44 ayat (3) UU PLP2B dan tambahan kategori kepentingan

¹⁸ FX.Sumarja, *Hukum Tata Guna Tanah di Indonesia*, (Bandar Lampung Unila Press, 2008). 101-102.

umum untuk pengadaan tanah. Tambahan ini dikhawatirkan akan memperparah konflik agraria. Pasal 121 UU Cipta Kerja yang mengubah Pasal 8 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Campur tangan investasi yang dijadikan sebagai salah satu syarat alih fungsi dapat menjadi problematika tersendiri, ketika kepentingan umum disandingkan dengan kepentingan investasi (Proyek Strategis Nasional). Dengan tidak dijadikannya pangan sebagai proyek strategis nasional maka pangan bisa dinomorduakan, dan salah satu tantangan paling berat yang tidak masuk ke dalam pertimbangan UU dan PP ini adalah ketika produksi pangan di Indonesia dilaksanakan sebagian besar oleh rakyat dengan sistem budidaya bukan oleh perusahaan. Oleh karena itu ketentuan dalam UU Cipta Kerja ini sangat menguntungkan perusahaan-perusahaan raksasa dan investor bermodal kuat untuk dapat merampas lahan masyarakat kecil secara legal. Untuk mengatasi terjadinya alih fungsi lahan agar lahan pertanian berkelanjutan terlindungi, pemerintah harus konsisten dalam menentukan/menetapkan lokasi proyek pembangunan dengan menghindari penggunaan lahan pertanian yang subur/produktif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Jurnal

- Diyar Ginanjar Andiraharja, “Judicial REVIEW OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI FUNGSI AJUDIKASI KONSTITUSIONAL DI INDONESIA,” *Khazanah Hukum*, 2020, Vol. 3 No. 2: 70-79
- Dian Cahyaningrum, “LEGAL PROTECTION OF FOOD AGRICULTURAL LAND FROM CONVERSION TO NON-FOOD AGRICULTURAL LAND,” *Negara Hukum: Vol. 10*, No. 1, Juni 2019,
- FX Sumarja, Ade Arif Firmansyah, Pradipta Wijonugroho, “AGRARIAN REFORMS IN INDONESIA: A PLEASURE”, ICETLAWBE 2020.
- Gesthi Ika Janti, Edhi Martono, dan Subejo, “PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN BERKELANJUTAN GUNA MEMPERKOKOH KETAHANANWILAYAH (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)” ,*Jurnal Ketahanan Nasional*, Vol. 22, No. 2, 2016
- H. Joni,“TANAH SEBAGAI ASET SOSIAL DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA NASIONAL”, *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol 7, No. 1,2016
- Iwan Permadi, “PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEMBELI TANAH BERSERTIFIKAT GANDA DENGAN CARA ITIKAD BAIK DEMI KEPASTIAN HUKUM”, *Yustisia*, Vol. 5 No. 2, Mei-Agustus 2016,
- Isdiyana Kusuma Ayu dan Benny Krestian Heriawanto, “PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP LAHAN PERTANIAN AKIBAT TERJADINYA ALIH FUNGSI LAHAN DI INDONESIA”, *Jurnal Ketahanan Pangan*, JU-Ke, Vol2, No 2, 2018
- Ivan Chofyan, Uton Rustan, dan Asep Hariyanto, “UPAYA MEMPERTAHANKAN KABUPATEN KARAWANG SEBAGAI LUMBUNG PADI NASIONAL”, *Ethos (Jurnal Penelitian dan Pengabdian Masyarakat)*, Vol. 4, No. 1. , 2016
- Triana Rejekiningsih, “ASAS FUNGSI SOSIAL HAK ATAS TANAH PADA NEGARA HUKUM (Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia)”,*Yustisia*, Vol. 5 No. 2, 2016
- Nurma Kumala, Dewi dan Iwan Rudiarto, “IDENTIFIKASI ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DAN KONDISI SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT DAERAH PINGGIRAN DI KECAMATAN GUNUNGPATI KOTA SEMARANG”, *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, Vol 1 No2, 2013.

A. Buku

Arba, M., *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010.

Hasni, "Mempersoalkan Hukum dan Keadilan Dalam Rangka Penerapan Kebijakan Bidang Pertanahan, Penataan Ruang, dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", dalam *Hukum dan Keadilan (Aspek Nasional & Internasional)*, editor: Amad Sudiro dan Debi Bram, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan penelitian Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2011.

Sumarja, FX., *Hukum Tata Guna Tanah di Indonesia*, Bandar Lampung, Unila Press, 2008.

Sumardjono, Maria S., *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya*, Jakarta, Kompas, 2008.

Soetrisno, *Metodologi Research*, Yogyakarta, UGM, 1978.

B. . Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

C. Internet

<https://mediaindonesia.com/ekonomi/356974/uu-cipta-kerja-tetap-lindungi-petani-dan-lahan-pertanian>, diakses pada 12 April 2021.

<https://www.pasundanekspres.co/opini/ancaman-destruktif-penerapan-uu-omnibus-law-cipta-kerja-terhadap-pengelolaan-lahan-di-indonesia>, diakses pada 12 April 2021

[https://Penyusutan Lahan Pertanian dan UU Ciptaker – KRJOGJA](https://Penyusutan%20Lahan%20Pertanian%20dan%20UU%20Ciptaker%20%E2%80%93%20KRJOGJA), diakses 12 April 2021

<https://money.kompas.com/read/2021/03/29/140755726/mentan-alih-fungsi-dari-lahan-pertanian-di-2019-capai-150000-hektar>.