

**LAPORAN
PENELITIAN UNGGULAN
UNIVERSITAS LAMPUNG**



**DESAIN PERATURAN DAERAH PERLINDUNGAN LAHAN
PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN YANG RESPONSIF
UNTUK MENDUKUNG KEBIJAKAN KEDAULATAN PANGAN**

TIM PENELITI

Dr. Budiyo, S.H., M.H.	NIDN 0019107408	SINTA ID 6096538
Ahmad Saleh, S.H., M.H.	NIDN 0025097805	SINTA ID 6164171
Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.	NIDN 0018028703	SINTA ID 5976128

**KATEGORI
Penelitian Terapan**

**DIBIYAI DIPA BLU UNIVERSITAS LAMPUNG
DENGAN SURAT KONTRAK PENELITIAN UNGGULAN
NOMOR: 2235/UN26.21/PN/2019**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2019**

HALAMAN PENGESAHAN
PENELITIAN UNGGULAN UNIVERSITAS LAMPUNG

Judul Penelitian :Desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Yang Responsif Untuk Mendukung Kebijakan Kedaulatan Pangan

Manfaat sosial ekonomi :Regulasi/produk kebijakan hukum daerah

Jenis penelitian : Penelitian Terapan

Ketua Peneliti

a. Nama Lengkap : Dr. Budiyo, S.H., M.H.

b. NIDN : 0019107408

c. Jabatan Fungsional : Lektor

d. Program Studi : Ilmu Hukum

e. Nomor HP : 081369020418

f. Alamat Surel (e-mail) : budifatiha@gmail.com

Anggota Peneliti (1)

a. Nama Lengkap : Ahmad Saleh, S.H., M.H.

b. NIDN : 0025097805

c. Program Studi : Ilmu Hukum

Anggota Peneliti (2)

a. Nama Lengkap : Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.

b. NIDN : 0018028703

c. Program Studi : Ilmu Hukum

Jumlah mahasiswa yg terlibat : 2 (dua) orang

Jumlah alumni yg terlibat : 1 (satu) orang

Jumlah staf yg terlibat : 1 (satu) orang

Lokasi Kegiatan : Propinsi Lampung

Lama Kegiatan : 6 (enam) bulan

Biaya Penelitian : Rp. 35.000.000,00

Sumber Dana : DIPA BLU Unila 2019

Bandar Lampung, Oktober 2019

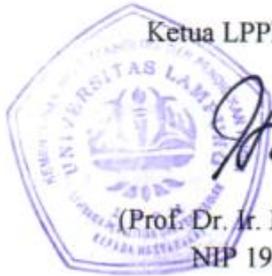
Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum Unila,


(Prof. Dr. Maroni, S.H., M.Hum.)
NIP 1960031019870310002

Ketua Peneliti


(Dr. Budiyo, S.H., M.H.)
NIP 197410192005101002

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Lampung


(Prof. Dr. Ir. Hamim Sudarsono, M.Sc.)
NIP 196001191984031002

IDENTITAS DAN URAIAN UMUM

1. Judul Penelitian : Desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Yang Responsif Untuk Mendukung Kebijakan Kedaulatan Pangan

2. Tim Peneliti

No.	Nama	Jabatan	Bidang Keahlian	Program Studi	Alokasi Waktu (jam/minggu)
1	Dr. Budiyono, S.H., M.H.	Ketua	Hukum Perundang-Undangan	Ilmu Hukum	12 jam/minggu
2	Ahmad Saleh, S.H., M.H.	Anggota 1	Hukum dan Pembangunan	Ilmu Hukum	8 jam/minggu
3	Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.	Anggota 2	<i>Legal drafting</i>	Ilmu Hukum	8 jam/minggu
4	Edius Pratama	Mhsw I	Asisten Peneliti	Ilmu Hukum	4 jam/minggu
5	Anis Musana	Mhsw 2	Asisten Peneliti	Ilmu Hukum	4 jam/minggu

3. Objek Penelitian (jenis material yang akan diteliti dan segi penelitian): Peraturan perundang-undangan berkaitan dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

4. Masa Pelaksanaan

Mulai : Bulan Juni tahun 2019

Berakhir : Bulan November tahun 2019

5. Usulan Biaya : Rp. 35.000.000,-

6. Lokasi Penelitian (lab/studio/lapangan): Provinsi Lampung.

7. Instansi lain yang terlibat (jika ada, dan uraikan apa kontribusinya)

Penelitian ini akan melibatkan beberapa instansi terkait seperti pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Instansi tersebut akan berkontribusi dalam penyediaan data yang dibutuhkan dan menjadi pilot project inisiasi konstruksi hukum yang akan dihasilkan.

8. Kontribusi mendasar pada suatu bidang ilmu (uraikan tidak lebih dari 50 kata, tekankan pada gagasan fundamental dan orisinal yang akan mendukung pengembangan iptek)

Kebijakan kedaulatan pangan di daerah membutuhkan dukungan produk hukum daerah agar dapat direalisasikan dalam kehidupan masyarakat. Konstruksi peraturan daerah yang akan dihasilkan dari penelitian ini akan disesuaikan dengan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang lazim dalam ilmu hukum sehingga draft peraturan daerah yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan

kebutuhan kedaulatan pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di daerah.

9. Jurnal ilmiah yang menjadi sasaran untuk setiap penerima hibah (tuliskan nama terbitan berkala ilmiah internasional, dan tahun rencana publikasi)
Sesuai dengan panduan hibah skim penelitian unggulan tahun 2019, hasil dari penelitian ini rencananya akan dipublikasikan pada jurnal hukum terindeks minimal di SINTA 4 berikut ini:
 - a. Jurnal KANUN (terindeks SINTA 3); atau
<http://sinta2.ristekdikti.go.id/journals/detail?id=1998>
 - b. Jurnal Hukum Media Bhakti (terindeks SINTA 4)
<http://sinta2.ristekdikti.go.id/journals/detail?id=4090>

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul	i
Halaman Pengesahan	ii
Identitas dan Uraian Umum	iii
Daftar Isi	v
Bab I. Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	2
C. Tujuan Penelitian	3
D. Urgensi Penelitian	3
Bab II. Tinjauan Pustaka	4
A. Pertanian dan Alih Fungsi Lahan	4
B. Kewenangan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah	8
Bab III. Metode Penelitian	13
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	13
B. Data dan Sumber data	13
C. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data	13
D. Analisis Bahan Hukum/Data	14
E. Tahap-Tahap Penelitian.....	14
Bab IV. Hasil Penelitian dan Pembahasan	16
A. Kewenangan Daerah Dalam Mendesain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Yang Responsif	16
B. Desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Yang Responsif Untuk Mendukung Kebijakan Kedaulatan Pangan	26
Bab V. Simpulan dan Saran	56
A. Simpulan	56
B. Saran	57
Referensi	58

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kegiatan alih fungsi lahan pertanian atau yang biasa disebut konversi lahan menjadi fenomena yang cukup marak terjadi saat ini. Menurut Direktorat Pangan dan Pertanian, konversi lahan sawah ke penggunaan lain telah menjadi salah satu ancaman yang serius terhadap keberlanjutan swasembada pangan. Intensitas alih fungsi lahan masih sulit dikendalikan, dan sebagian besar lahan sawah yang beralihfungsi tersebut justru memiliki kategori produktivitas tinggi hingga sangat tinggi. Lahan-lahan tersebut adalah lahan sawah beririgasi teknis atau semi teknis dan berlokasi di kawasan pertanian dimana tingkat aplikasi teknologi dan kelembagaan penunjang produksi padi telah maju.¹

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria. Reforma agraria tersebut mencakup penataan yang terkait dengan penguasaan/pemilikan serta aspek penggunaan/pemanfaatan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.² Selain itu, ditetapkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan

¹ Yovana Riken Keiky , *Instrumen Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, Volume 4, Nomor 2, Mei-Agustus 2016, hlm. 1.

² Tim Penyusun, *Analisis dan Evaluasi Hukum dalam rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tahun 2017*, KemenkumHAM RI, 2017, hlm. 3.

Berkelanjutan, menjadi landasan yuridis dalam upaya perlindungan lahan pertanian pangan di tiap-tiap daerah.

Tujuan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah untuk melindungi kawasan dan 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 kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat, meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani, meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak, mempertahankan keseimbangan ekologis, serta mewujudkan revitalisasi pertanian.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, idealnya harus direspon oleh pemerintah daerah dengan menetapkan produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang akan berfungsi sebagai basis landasan pelaksanaan kebijakan yang mendukung terwujudnya kedaulatan pangan.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang akan dipecahkan dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang responsif untuk mendukung kebijakan kedaulatan pangan?

C. Tujuan Khusus

Penelitian ini secara khusus bertujuan untuk menciptakan desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang responsif untuk mendukung kebijakan kedaulatan pangan di daerah.

D. Urgensi Penelitian

Semakin berkurangnya lahan pertanian tentu akan kontra produktif dengan kebijakan kedaulatan pangan, sehingga sangat dibutuhkan perangkat hukum yang mampu mengatasi persoalan tersebut disamping sebagai bentuk perlindungan lahan pertanian untuk mendukung kebijakan kedaulatan pangan. Desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang responsif sebagai hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam penyusunan Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di daerahnya.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pertanian dan Alih Fungsi Lahan

Sektor pertanian merupakan salah satu sektor penting sebagai penyedia input bagi sektor lain, sehingga sektor ini dikatakan mempunyai pengaruh terhadap struktur perekonomian Indonesia. Sektor pertanian itu sendiri tidak terbatas pada usaha tani atau budi daya tanaman (tanaman pangan, perkebunan, dan hortikultura) saja, melainkan meliputi sektor perikanan, peternakan dan kehutanan, dengan kegiatan budi daya di hulu sampai kegiatan distribusi ke konsumen di hilir, serta mengubah input menjadi output berupa sandang, pangan, papan dan lingkungan yang nyaman bagi makhluk hidup. Pertanian tidak sekedar menanam dan berkebun. Hal di atas menunjukkan betapa luasnya sektor pertanian.³

Pembangunan sektor pertanian sebagai upaya pemenuhan pangan di era permintaan pangan dan produk pangan yang tinggi merupakan indikator dimulainya era ekonomi dan industri ramah lingkungan ini berbasis pada berbagai kreasi dan inovasi input, proses dan produk pertanian, perikanan, peternakan dan kehutanan, baik dari aspek manajemen lingkungan, keadilan siklus nilai (*value cyclic*) maupun keadilan manajemen siklus pasokan.⁴

³ Tim Penyusun, Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan, Komisi IV DPRRI, 2017.

⁴ E. H. Khaeron. Model Pengembangan Diversifikasi Pangan Dalam Mendukung Ketahanan Pangan Nasional (Suatu Kasus Di Provinsi Jawa Barat). Disertasi, Fakultas Pertanian, Universitas Padjadjaran Bandung, Bandung, 2016.

Namun demikian, tantangan yang dihadapi dalam pembangunan pertanian untuk mencapai kedaulatan pangan dan meningkatkan kesejahteraan petani di masa yang akan datang sangat berat. Kebutuhan pangan global terus meningkat, tetapi di sisi lain ketersediaan lahan pertanian terus menyempit akibat alih laju konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian. Berkurangnya lahan pertanian produktif, terjadi degradasi dan fragmentasi lahan, yang ditambah dengan perubahan iklim akibat pemanasan global telah menyebabkan pasokan pangan dan harga pangan yang fluktuatif cenderung meningkat. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan pertanian haruslah merupakan kebijakan yang komprehensif dan holistik. Paradigma lama yang menyatakan bahwa sektor pertanian terbatas pada kegiatan budidaya tanaman atau pertanian dalam arti sempit, harus bergeser (*shifting paradigm*) menjadi pertanian dalam arti luas yang mampu menjawab tantangan serta mendukung terwujudnya pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*) sebagai bagian dari *new sustainable agenda* yang disepakati oleh PBB. Sehingga, konsep kebijakan pembangunan pertanian tidak lagi mengacu pada konsep budidaya tanaman, melainkan budidaya pertanian berkelanjutan.⁵

Aspek berkelanjutan yang dimaksud dalam perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah mencakup keberlanjutan dari pendayagunaan areal baru itu sendiri sebagai suatu entitas ekonomi, dan keterkaitan timbal-baliknya dengan wilayah sekitarnya dalam hal kelestarian lingkungan fisik dan sosial ekonomi. Permasalahan yang secara langsung dan tidak langsung terkait dengan aspek ini harus diperhitungkan sejak awal agar berbagai eksekusi negatif dari

⁵ Ibid.

perubahan tataguna lahan dapat diantisipasi sejak awal. Keberlanjutan perluasan areal pertanian ditentukan oleh kelayakan teknis, kelayakan finansial/ekonomi, kelayakan lingkungan (*evironmental aspect*), dan akseptabilitas sosial dari program tersebut. Pendekatannya perlu dilakukan secara simultan dan terpadu karena sifatnya saling mempengaruhi.

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 permintaan setiap 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.⁶

Alih Fungsi Lahan adalah suatu proses perubahan penggunaan lahan dari bentuk penggunaan tertentu menjadi penggunaan lain misalnya ke non pertanian,

⁶ Syarif Imama Hidyat, "Analisis Konversi Lahan Sawah Di Propinsi Jawa Timur" jurnal: fakultas pertanain UPN "veteran" Jawa Timur. 2008.

dan biasanya dalam pengalih fungsiannya mengarah ke hal yang bersifat negatif bagi ekosistem lingkungan alam sawah itu sendiri.⁷

Pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan yang selama ini dilakukan oleh masyarakat, misalnya lahan pertanian yang berubah menjadi lahan pertambangan pasir sebenarnya bertujuan untuk mencari dan atau meningkatkan nilai ekonomis dari lahan tersebut. Pengalihfungsian lahan pertanian pangan menjadi areal penambangan pasir tersebut meskipun berdampak secara ekonomis, akan tetapi sebagian besar masyarakat lainnya justru akan mengalami kerugian yang jauh lebih besar seperti lahan bekas penambangan pasir tersebut tidak akan produktif untuk ditanami kembali, selain juga terjadi abrasi dan dampak negatif lainnya yang justru lebih besar dari penambahan nilai ekonomis yang diharapkan semula. Oleh karenanya alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan harus dikendalikan, salah satunya melalui pengaturan hukum terutama oleh pemerintah daerah sesuai kewenangannya.

Pembentukan raperda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam konteks urusan pemerintahan merupakan urusan derivasi yang secara delegatif diberikan oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. UU ini merupakan amanat dari UUDNRI 1945 serta memperhatikan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang mengatur bahwa penataan ruang kawasan perdesaan salah satu maksudnya adalah pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan.

⁷ I Made Mahadi Dwipradnyana, Faktor-faktor yang mempengaruhi Konversi lahan Pertanian Serta Dampak Terhadap Kesejahteraan Petani (study kasus di subak jadi, kecamatan kediri, tabanan). Skripsi: program pascasarjana universitas udayana denpasar. 2014.

Perda Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mempunyai arti penting bagi pemerintah daerah dalam rangka mengendalikan aktifitas alih fungsi lahan pertanian pangan ke non pertanian pangan yang tidak jauh lebih produktif yang muaranya untuk melindungi kawasan dan 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 kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat, meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani, meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak, mempertahankan keseimbangan ekologis, serta mewujudkan revitalisasi pertanian.

B. Kewenangan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).⁸ Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.⁹

⁸ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional FH UNPAD, 13 mei 2000, hlm. 1-2. Dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006), hlm. 102.

⁹ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*. disampaikan pada Pidato pengukuhan Guru besar di FH UNAIR 10 Oktober 1994, hlm. 4.

Pengertian delegasi menurut Hadjon, dengan mengutip Pasal 10:3 AWB, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggungjawab pihak lain tersebut.¹⁰ J.B.J.M. ten Berge mengemukakan syarat-syarat delegasi sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitif, artinya delegasi, tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*bleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.¹¹

Adapun pengertian mandat menurut Hadjon merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tata usaha

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, “Yuridika” FH Universitas Airlangga, No. 5 dan 6 Tahun XII, September 1997, hlm. 1. Dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 247.

¹¹ J.B.J.M. ten Berge dalam *Ibid.* hlm. 247-248.

negara yang memberi mandat. Dengan demikian, tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat.¹²

Kewenangan akan melahirkan perbuatan pemerintahan. Untuk itu perlu juga memaparkan mengenai perbuatan pemerintahan (*bestuurhandeling*). Perbuatan pemerintah merupakan perbuatan materiil dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Menurut Romijen, perbuatan pemerintah yang merupakan “*bestuurhandeling*” yaitu perbuatan tiap-tiap dari alat perlengkapan pemerintah. Menurut Van Vollenhoven, perbuatan pemerintah merupakan perbuatan secara spontan atas inisiatif sendiri dalam menghadapi keadaan dan keperluan yang timbul tanpa menunggu perintah atasan, dan atas tanggung jawab sendiri demi kepentingan umum.¹³

Demi menjamin dan memberikan landasan hukum bahwa perbuatan pemerintahan (*bestuurhendeling*)¹⁴ yang dilakukan oleh pemerintah sebagai suatu perbuatan yang sah (*legitimate and justified*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable and responsible*) dan bertanggung jawab (*liable*), maka setiap perbuatan pemerintahan itu harus berdasarkan atas hukum yang adil, bermartabat dan demokratis.¹⁵

Filosofi kewenangan otonom haruslah dipahami sebagai kewenangan untuk menyejahterakan rakyat. Berkenaan dengan hal tersebut, Perda dibuat atas dasar tujuan-tujuan tertentu yang ingin dicapai yang dilandaskan pada pedoman

¹² Philipus M. Hadjon, dalam *Ibid.* hlm. 248.

¹³ Bawa Ragawino, *Hukum Administrasi Negara*, Soft File, hlm. 65.

¹⁴ Terdapat perbedaan pendapat dari para ahli hukum tata negara dan administrasi negara tentang pengertian istilah *bestuurhandelingen*. Ada yang mengartikannya sebagai tindakan pemerintahan (Kuntjoro Purbopranoto, Djenal Hoesen Koesoemahatmadja dan Hadjon) dan ada yang mengartikannya sebagai perbuatan pemerintahan (E. Utrecht).

¹⁵ Winahyu, *Peranan Hukum Dalam Pertanggungjawaban Perbuatan Pemerintahan (Bestuurhandeling) Suatu Kajian Dalam Kebijakan Pembangunan Hukum*, Jurisprudence, Vol. 1, No. 2, September 2004, hlm. 137-157.

atau standar norma yang digariskan oleh pemerintah. Perda sebagai instrumen penyelenggaraan kekuasaan pemerintah daerah harus mempunyai karakter yang menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak masyarakat.

Produk dari keseluruhan Perda sebagai manifestasi otonomi daerah akan menentukan berhasil tidaknya desentralisasi yang telah diberikan secara atributif oleh undang-undang. Cheema, Shabbir G., dan Rondinelli menyarankan beberapa kriteria untuk menguji kebijakan desentralisasi. Secara garis besar hal itu dapat dilihat dari sejauh mana desentralisasi:¹⁶

1. mendukung pencapaian tujuan politik, seperti stabilitas politik, integrasi nasional, dukungan politik, dan lain-lain.
2. meningkatkan efektivitas administrasi bagi pembangunan.
3. sejauh mana desentralisasi meningkatkan "efisiensi ekonomi" dan manajerial melalui kesempatan bagi pusat dan daerah untuk lebih berperan dalam pembangunan.
4. meningkatkan "*responsifitas*" pemerintah terhadap kebutuhan dan tuntutan berbagai kelompok dalam masyarakat.
5. meningkatkan "*self-administration and self-reliance*" dari berbagai unit pemerintahan dan LSM dalam pembangunan.
6. mendukung program dan proyek yang dirancang untuk dilaksanakan secara desentralitatif.

Aspek kewenangan daerah yang telah diuraikan di atas harus juga menjadi tumpuan untuk melakukan tindakan pemerintahan dalam hal pengaturan *competitive coastal tourism* dalam bentuk peraturan daerah. Salah satu hal yang

¹⁶ Cheema, Shabbir G. dan Dennis Rondinelli, *Decentralization in Developing Countries, World Bank Staff Working Papers*, 1984.

penting juga adalah terkait basis dari perda *competitive coastal tourism* yang dibuat haruslah berbasis pada hukum pengayoman sebagai *value based* dari Pancasila. Menurut Arief Sidharta, Pancasila sebagai cita hukum untuk mewujudkan pengayoman¹⁷ bagi manusia, yakni melindungi manusia secara pasif dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh. Pelaksanaan pengayoman itu dilaksanakan dengan upaya mewujudkan:¹⁸

1. ketertiban dan keteraturan yang memunculkan prediktabilitas;
2. kedamaian yang berketenteraman;
3. keadilan (distributif, komutatif, vindikatif, protektif);
4. kesejahteraan dan keadilan sosial; dan
5. pembinaan akhlak luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

¹⁷ Kata pengayoman pertama kali diperkenalkan dalam bidang hukum oleh Sahardjo. Menurut Daniel S. Lev, *in 1960 Sahardjo was replaced the blindfolded lady with scales by a stylized Banyan tree as Indonesia's symbol of justice, that inscribed with the Javanese word Pengajoman-protection and succor. It also represented a quickening of the process of transformation of the heritage of Dutch colonial law into Indonesian law.* Daniel S. Lev, *The Lady and the Banyan Tree: Civil-Law Change in Indonesia, The American Journal of Comparative Law*, Vol. 14. No. 2 (spring, 1965). P. 282.

¹⁸ Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistemik Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013. Hlm. 105.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal/normatif yang utamanya mengkaji peraturan perundangan nasional, sektoral, dan daerah yang mengatur terkait perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Model pendekatan yang digunakan adalah *statute* dan *conseptual approach*.

B. Bahan Hukum/Data

Bahan hukum/data yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundangan nasional, sektoral, dan daerah serta bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, karya ilmiah, dokumen dan hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

C. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum/Data

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Bahan hukum dan data yang terkumpul diperiksa kembali kelengkapannya (*editing*), lalu diklasifikasi dan sistematisasi secara tematik (sesuai pokok permasalahan), untuk selanjutnya dianalisis.

D. Analisis Bahan Hukum/Data

Analisis terhadap bahan hukum dilakukan melalui dua tahap. Pertama, dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan penilaian hukum yang berlaku.¹⁹ Kemudian langkah kedua, dalam analisis bahan hukum digunakan metode *Regulatory Impact Assesment (RIA)*.²⁰

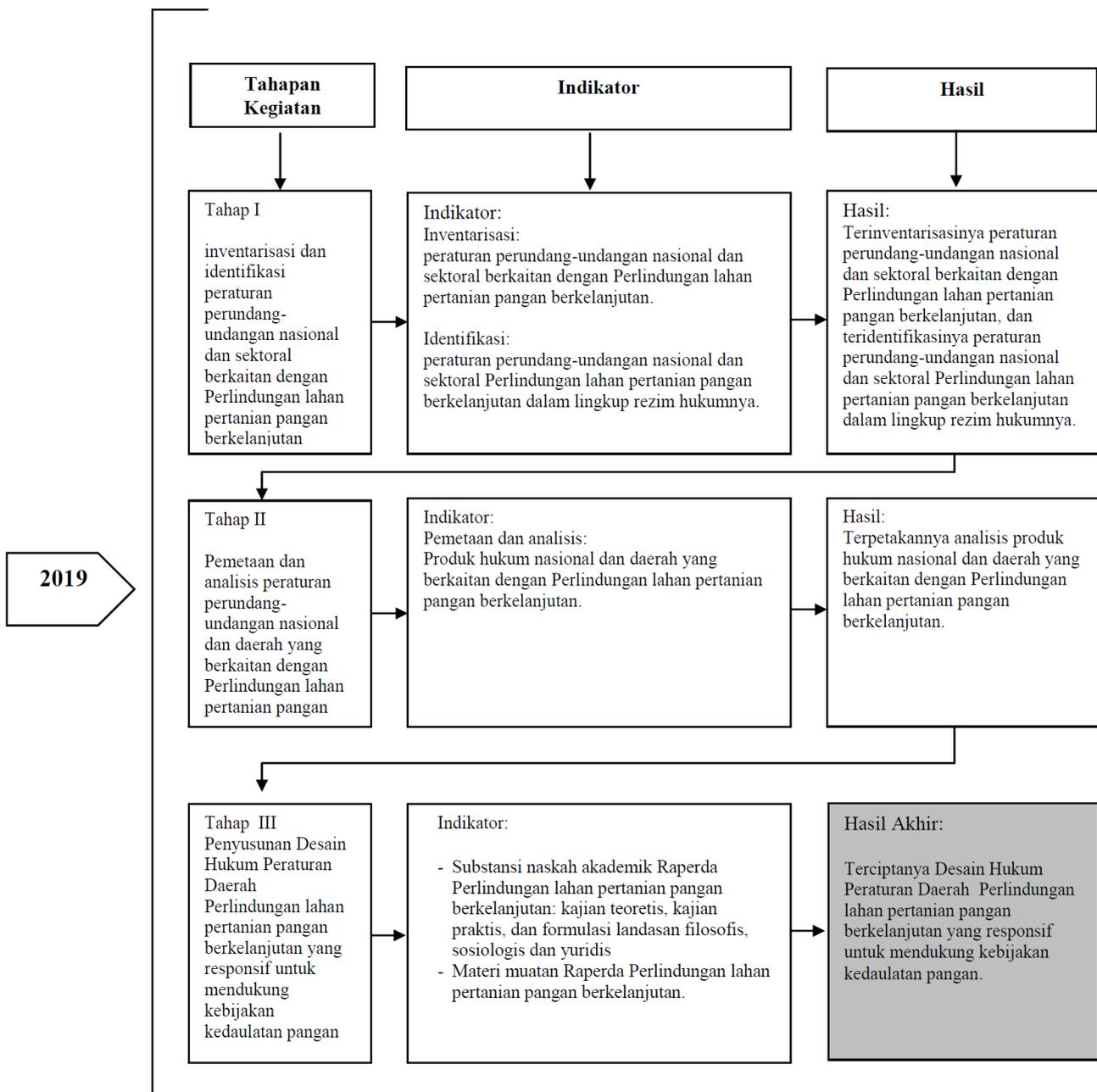
E. Tahap-Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menghasilkan Desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang responsif untuk mendukung kebijakan kedaulatan pangan. Adapun tahapan penelitian akan dilakukan dengan langkah-langkah yang diuraikan dalam diagram alir berikut ini.

¹⁹ D.H.M. Meuwissen, 2007, *Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), Bandung: Refika Aditama.

²⁰ Kolin Kirkpatrick and David Parker, *Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing, 2007.

Ragaan 2. Tahapan dan Kegiatan Penelitian



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Daerah Dalam Mendesain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Yang Responsif

Sebagai pintu masuk dalam melakukan analisis terhadap kewenangan daerah dalam mendesain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang responsif untuk mendukung kebijakan kedaulatan pangan perlu dilakukan pemetaan peraturan perundang-undangan terkait untuk mendapatkan gambaran yang jelas. Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam uraian ini akan diketahui posisi dari kewenangan daerah dalam melakukan desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang responsif untuk mendukung kebijakan kedaulatan pangan. Analisis ini akan menggambarkan sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari kewenangan daerah dalam melakukan Konstruksi desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Adapun pemetaan tersebut diuraikan secara sistematis berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan berikut ini:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 28H ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.”

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

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan memberikan arahan (*guidance*) tentang perlindungan lahan pertanian pangan demi mencapai ketahanan dan kedaulatan pangan melalui terjaminnya hak pangan bagi setiap rakyat. Membangun ketahanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat mendesak untuk direalisasikan dengan cara menyelenggarakan perlindungan pertanian pangan berkelanjutan.

Dalam rangka mewujudkan hal ini, ketentuan Pasal 23 ayat (3) undang-undang ini mengatur bahwa Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Penetapan kawasan sebagaimana dimaksud dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 26 dan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yaitu ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara, persyaratan, dan kriteria penetapan Perlindungan Lahan

Pertanian Pangan Berkelanjutan. Secara umum peraturan pemerintah ini juga mengatur mengenai pengalihfungsian, nilai investasi infrastruktur, kriteria, luas lahan yang dialihfungsikan, ganti rugi pembebasan lahan dan penggantian lahan.

Ketentuan mengenai kawasan pertanian pangan diatur dalam Pasal 6, yaitu:

- (1) Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara hierarki terdiri atas:
 - a. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan nasional;
 - b. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi; dan
 - c. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota.
- (2) Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan lintas provinsi.
- (3) Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan lintas kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi.
- (4) Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam 1 (satu) kabupaten/kota.

Ketentuan Pasal 26 mengatur bahwa:

- (1) Usulan penetapan lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 disampaikan oleh Kepala Dinas kabupaten/kota kepada kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah kabupaten/kota untuk dikoordinasikan dengan kepala kantor pertanahan dan instansi terkait lainnya.
- (2) Usulan penetapan lahan yang telah dikoordinasikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kembali oleh kepala SKPD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penataan ruang wilayah kabupaten/kota kepada Kepala Dinas kabupaten/kota.
- (3) Usulan penetapan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diusulkan oleh Kepala Dinas kabupaten/kota kepada bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kabupaten/kota dalam rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (4) Dalam hal rencana rinci tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) belum ada, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (5) Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rencana rinci tata ruang dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan di atas, kewenangan menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan kewenangan kabupaten/kota, sehingga dalam Raperda Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus dijelaskan mengenai hal ini.

3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini merupakan *guideline* bagi pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Berikut pasal-pasal yang menjadi landasan dalam pembentukan Perda tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan:

Pasal 9 mengatur bahwa:

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya dalam Pasal 11 menjelaskan lebih lanjut terkait urusan konkuren yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah, yakni:

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12 kemudian merinci apa saja yang merupakan urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang menjadi urusan konkuren pemerintah daerah:

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;**
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan 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.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
 - a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;**

- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Dari ketentuan diatas, dapat dilihat urusan pemerintahan yang menjadi sumber kewenangan. Urusan konkuren di bidang pertanian merupakan urusan pemerintahan pilihan.

4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 ini merupakan *guidance* baru dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai pengganti dari UU No. 10 Tahun 2004 yang mengatur substansi yang sama. Ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 ini menjadi penting untuk dijadikan rujukan pembentukan Perda tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sebagaimana tercantum dalam Penjelasan undang-undang ini, dijelaskan bahwa terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini sebagai bentuk penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya, yang terkait dengan pembentukan rancangan peraturan daerah antara lain:

- pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundangundangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Pasal 14 memuat ketentuan bahwa “Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 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.” Mengenai sanksi pidana dalam Pasal 15 mengatur bahwa:

- (1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:
 - a. Undang-Undang;
 - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Dalam undang-undang ini memuat ketentuan yang menjelaskan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, yaitu: Pasal 56 yang mengatur bahwa:

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.
- (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- (3) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
 - b. Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. Perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Kemudian dalam Pasal 57 ayat (1) lebih lanjut mengatur bahwa “Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.”

Dalam Pasal 63 dinyatakan bahwa “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 56 sampai dengan pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Selanjutnya dalam Pasal 99 juga telah diatur bahwa “Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.”

5) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

Peraturan pemerintah ini merupakan amanat Pasal 50 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Peraturan pemerintah ini dibentuk dengan pertimbangan bahwa ketahanan pangan merupakan hal yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang berkualitas, mandiri, dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan lahan pertanian pangan dalam peraturan pemerintah ini adalah ketentuan Pasal 2 tentang ketersediaan pangan mengatur bahwa:

- (1) Penyediaan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga yang terus berkembang dari waktu ke waktu;
- (2) Untuk mewujudkan penyediaan pangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan:
 - a. mengembangkan sistem produksi pangan yang bertumpu pada sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal;
 - b. mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan;
 - c. mengembangkan teknologi produksi pangan;
 - d. mengembangkan sarana dan prasarana produksi pangan;
 - e. mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.

Ketentuan Pasal 2 ayat (2) butir e secara eksplisit menyatakan bahwa mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan penyediaan pangan. Kata “mempertahankan” mengisyaratkan bahwa harus ada perlindungan terhadap lahan pertanian pangan secara berkelanjutan agar ketersediaan pangan tetap terjamin.

Dalam kaitannya dengan pemerintah daerah dan peran serta masyarakat, ketentuan Pasal 13 mengatur bahwa:

- (1) Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa melaksanakan kebijakan dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing, dengan memperhatikan pedoman, norma, standar, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat;
- (2) Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan;
- (3) Dalam mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat dilakukan dengan:
 - a. memberikan informasi dan pendidikan yang berkaitan dengan penyelenggaraan ketahanan pangan;
 - b. membantu kelancaran penyelenggaraan ketahanan pangan;
 - c. meningkatkan motivasi masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan;
 - d. meningkatkan kemandirian rumah tangga dalam mewujudkan ketahanan pangan.

6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

Peraturan pemerintah ini merupakan amanat Pasal 20 Undang-Undang 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dinamika pembangunan memerlukan pedoman dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang lebih baik agar seluruh pikiran dan sumber daya dapat diarahkan secara berhasil guna dan berdaya guna. Salah satu hal penting yang dibutuhkan untuk mencapai maksud tersebut adalah peningkatan keterpaduan dan keserasian pembangunan di segala bidang pembangunan, yang secara spasial dirumuskan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN).

Ketentuan Pasal 8 ayat (2) huruf d tentang strategi untuk perwujudan dan peningkatan keterpaduan dan keterkaitan antar kegiatan budi daya yaitu: mengembangkan dan melestarikan kawasan budi daya pertanian pangan untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Lebih lanjut, ketentuan Pasal 63 huruf c tentang kawasan budi daya mengatur bahwa Kawasan budi daya salah satunya kawasan peruntukan pertanian. Dalam penjelasan Pasal 63 butir c ditetapkan bahwa kawasan peruntukan pertanian selain dimaksudkan untuk mendukung ketahanan pangan nasional juga dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri dan penyediaan lapangan kerja.

B. Desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Yang Responsif Untuk Mendukung Kebijakan Kedaulatan Pangan

Sebelum memaparkan lebih lanjut Desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Yang Responsif Untuk Mendukung Kebijakan Kedaulatan Pangan, perlu diuraikan terlebih dahulu kajian asas penyusunan norma Peraturan Daerah yang akan dibentuk.

Menurut Van Apeldoorn, Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.²¹

Menurut Jimly Asshiddiqie²², pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, politis dan administratif dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis.

Landasan filosofis, Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Landasan Sosiologis Yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Landasan Politis Landasan politis yang dimaksud disini ialah bahwa dalam

²¹ Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 25.

²² Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 243-244.

konsideran harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan. Landasan Juridis, Landasan juridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian Konsideran "Mengingat".

Landasan Administratif Kelima macam landasan tersebut di atas secara berurutan harus dicantumkan pada bagian pengantar undang-undang. Perumusannya dapat dibagi ke dalam tiga kelompok atau sub-bagian, yaitu (a) sub-bagian pertimbangan atau "Konsideran Menimbang", (b) subbagian pengingatan atau "Konsideran Mengingat", dan kadang-kadang ditambah pula dengan (c) sub-bagian perhatian atau "Konsideran Memperhatikan". Dalam kelaziman praktik pembentukan peraturan perundangundangan di Indonesia, kedua sub-bagian pertama, yaitu sub-bagian pertimbangan dan sub-bagian peringatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sejak dulu. Sedangkan sub-bagian ketiga, yaitu "konsideran memperhatikan" bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.

Keberlakuan Filosofis adalah nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebineka-tunggal-ikaan, soverenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma

hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbautheorie des Recht*", (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata (*riële machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan juridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan

suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

Keberlakuan Sosiologis adalah pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

Peraturan daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam pembentukannya tidak luput dari asas formal dan material. Apalagi substansinya merupakan norma sentral dalam mewujudkan secara lebih konkret isi otonomi di suatu daerah. Untuk mendapatkan kualitas peraturan daerah yang seperti itu, maka dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid Attamimi dan Maria Farida, secara umum membedakan dua kategori asas pembentukan

peraturan perundang-undangan yang patut (*algemene beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.²³

Asas-asas formal meliputi:

- a) Asas tujuan jelas; Asas ini terdiri dari tiga tingkat: kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu bagi peraturan yang akan dibuat dan tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.
- b) Asas lembaga yang tepat; Asas ini menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya, dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang, memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada orang lain.
- c) Asas urgensi/perlunya pengaturan; Jika tujuan sudah dirumuskan dengan jelas, masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu memang harus dicapai dengan membuat suatu peraturan.
- d) Asas dapat dilaksanakan; Asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan.
- e) Asas konsensus; Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.

²³ I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007. Hlm 258-303. Lihat juga Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990 dan Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Asas-asas material meliputi:

- a) Asas kejelasan terminologi dan sistematika; Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.
- b) Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali; Menurut asas ini, suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu.
- c) Asas kesamaan hukum; Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan, peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semauanya.
- d) Asas kepastian hukum; Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati; khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diperlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.
- e) Asas penerapan-hukum yang khusus; Asas ini menyangkut aspek-aspek kemungkinan untuk menegakkan keadilan didalam kasus tertentu yang dapat diwujudkan dengan memberikan *margin* keputusan kepada pemerintah didalam undang-undang, memberikan kemungkinan penyimpangan bagi keadaan-keadaan khusus di dalam undang-undang, memungkinkan perlindungan hukum terhadap semua tindakan pemerintah.

Asas-asas formal dan material yang ada di atas merupakan asas pembentukan peraturan-perundang-undangan yang juga telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini

akan menjadi pijakan dasar dalam pembuatan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Meskipun bukan merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting untuk diterapkan karena dalam era otonomi luas dapat terjadi pembentuk Perda membuat suatu peraturan atas dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration* sebagai berikut:²⁴

- a) Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
- b) Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- c) Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan pangreh (*principle of equality*);
- d) Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- e) Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
- f) Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
- g) Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- h) Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
- i) Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);

²⁴ Ateng Syafrudin, "Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah", dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm 38-39.

- j) Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
- k) Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);
- l) Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
- m) Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas umum administrasi publik yang baik ini bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis pelayanan yang diselenggarakan terhadap masyarakat, termasuk dalam pengaturan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Urgensi asas ini karena sangat mungkin Perda yang dibentuk muatannya tidak baik tapi pelaksanaannya baik, atau sebaliknya aturannya baik tapi penyelenggaranya menerapkannya dengan tidak baik.

Asas-asas tersebut di atas merupakan landasan dalam penyusunan Raperda yang akan disusun. Asas-asas tersebut akan diakomodir dalam perumusan norma atau pasal yang menjadi materi muatan Perda yang akan disusun. Salah satu aspek pokok dalam penyusunan Raperda adalah menentukan Materi muatan. Dalam menentukan materi muatan, Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa materi muatan Perda mengandung asas:²⁵

- a) Pengayoman, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;

²⁵ Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)* Depdagri-LAN, Jakarta, 2007.

- b) Kemanusiaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
- c) Kebangsaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
- d) Kekeluargaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
- e) Kenusantaraan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut;
- f) Kebhinnekatunggalikaan, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g) Keadilan yang merata, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- h) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;

- i) Ketertiban dan kepastian hukum; yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
- j) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Pelaksanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan juga mengacu pada beberapa asas berikut ini:

- a) “manfaat” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
- b) “keberlanjutan dan konsisten” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan 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) “produktif” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memperhatikan tujuan untuk meningkatkan produktifitas hasil-hasil pertanian pangan untuk kecukupan ketersediaan pangan Daerah dan pangan nasional.
- d) “keterpaduan” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

- e) “keterbukaan dan akuntabilitas” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- f) “kebersamaan dan gotong-royong” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan secara bersama-sama baik antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, pemilik Lahan, Petani, kelompok tani, dan dunia usaha untuk meningkatkan kesejahteraan Petani.
- g) “partisipatif” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang melibatkan masyarakat dalam perencanaan, pembiayaan, dan pengawasan.
- h) “keadilan” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- i) “keserasian, keselarasan, dan keseimbangan” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang harus mencerminkan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kepentingan individu dan masyarakat, lingkungan, dan kepentingan bangsa dan negara serta kemampuan maksimum Daerah.
- j) “kelestarian lingkungan dan kearifan lokal” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang harus memperhatikan kelestarian lingkungan dan ekosistemnya serta karakteristik budaya dan Daerahnya dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

- k) “desentralisasi” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan di Daerah dengan memperhatikan kemampuan maksimum Daerah.
- l) “tanggung jawab negara” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dimiliki negara karena peran yang kuat dan tanggung jawabnya terhadap keseluruhan aspek pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- m) “keragaman” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memperhatikan keanekaragaman pangan pokok, misalnya padi, jagung, sagu, dan ubi kayu.
- n) “sosial dan budaya” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memperhatikan fungsi sosial lahan dan pemanfaatan lahan sesuai budaya yang bersifat spesifik lokasi dan kearifan lokal.

Sesuai dengan konsep asas pembentukan peraturan daerah di atas, dalam pembentukan desain Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini juga didasarkan pada politik hukum yang dilandaskan pada aspek filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukannya. Makna politik hukum tersebut merupakan satu kesatuan sistem dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini.

1. Landasan Filosofis

Selain sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila juga sebagai cita hukum yang bersifat hirarkhis. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri.

Jadi cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum. B.Arief Sidharta²⁶ menjelaskan bahwa cita hukum Pancasila yang berakar dalam pandangan hidup Pancasila, dengan sendirinya akan mencerminkan tujuan menegara dan nilai-nilai dasar yang secara formal dicantumkan dalam Pembukaan, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilosofan negara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. Tujuan bernegara tersebut diwujudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah.

Berdasarkan Mukadimah UUD 1945, salah satu tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat, sebagaimana yang terdapat dalam konsep Negara Kesejahteraan. Salah satu bentuk kesejahteraan itu adalah adanya sistem jaminan sosial (*social security*) yang di negara-negara sedang berkembang berbentuk sistem perlindungan sosial (*social protection*) dan di masa krisis berbentuk jaringan pengaman sosial (*social safety net*).

Berangkat dari landasan filosofis konstitusi, penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam melakukan regulasi dalam bidang lingkungan hidup.

Selanjutnya bila dikaitkan dengan kewenangan maka Menurut Philip Selznick dan Philippe Nonet didalam teori hukum dan kekuasaan, ada beberapa

²⁶ B. Arief Sidharta. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010, hlm. 85.

pentahapan perkembangan hukum antara lain, dari pentahapan hukum yang represif menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum yang responsif. Dari tahapan-tahapan tersebut jelas tergambar bahwa timbulnya hukum responsif lebih diakibatkan adanya reaksi dan kehendak dari masyarakat yang disebabkan oleh karena kekakuan-kekakuan yang terjadi pada hukum modern yang bersifat represif, dan atas dasar reaksi dari masyarakat yang menghendaki adanya perubahan maka akhirnya terjadi pergeseran menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum responsif.

Demikian halnya dengan gagasan hukum progresif, menurut Satjipto Rahardjo²⁷ gagasan hukum progresif dimulai dari asumsi dasar filosofis bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Dengan demikian keberadaan hukum adalah untuk melayani dan melindungi manusia, bukan sebaliknya. Hukum dianggap sebagai suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Hukum progresif menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat²⁸.

Asumsi yang mendasari progresifitas hukum adalah: *pertama* hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri; *kedua* hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final; *ketiga* hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani²⁹.

Memperhatikan hal-hal yang mendasari progresivisme hukum diatas, pada

²⁷ Gagasan tentang hukum progresif pertama kali muncul tahun 2002 melalui artikel yang ditulis oleh Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif", tanggal 15 Juni 2002.

²⁸ Satjipto rahardjo. "Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia, 2009. Genta Publishing, Yogyakarta, hlm 6.

²⁹ *Op. cit.* Hukum Progresif. hlm. Viii.

prinsipnya keberadaan hukum sesungguhnya adalah untuk melindungi manusia sebagai pengguna (*user*) atas hukum. Hukum dibuat untuk manusia, sehingga hukum yang dibuat haruslah hukum yang berkemanusiaan.

Atas dasar asumsi tersebut, kriteria hukum progresif adalah: *pertama*, mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia; *kedua*, memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat; *ketiga*, hukum progresif adalah hukum yang membebaskan meliputi dimensi yang amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik, melainkan juga teori; *keempat*, bersifat kritis dan fungsional, oleh karena hukum progresif tidak henti-hentinya melihat kekurangan yang ada dan menemukan jalan untuk memperbaikinya.

Hukum progresif menempatkan kepentingan dan kebutuhan manusia sebagai titik orientasinya, maka ia harus memiliki kepekaan pada persoalan-persoalan yang timbul dalam hubungannya dengan manusia. Salah satu persoalan yang krusial dalam hubungan-hubungan sosial adalah keterbelengguan manusia dalam struktur-struktur yang menindas, baik secara politik, ekonomi maupun sosial budaya. Dalam konteks keterbelengguan tersebut, hukum progresif harus tampil sebagai institusi yang emansipatoris (membebaskan).

Karakter hukum progresif yang menghendaki kehadiran hukum dikaitkan dengan pemberdayaan sebagai tujuan sosialnya, menyebabkan hukum progresif juga dekat dengan *sosial engineering* dari *Roscoe Pound*³⁰. Dengan mengutip pendapat Satjipto Rahardjo, mengatakan bahwa:

³⁰ Roscoe Pound dalam dalam Bernard L. Tanya dan kawan-kawan. 2010, (*Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*)., Menyatakan bahwa untuk mencapai

“upaya pembenahan sistem hukum melalui dan menggunakan konsep hukum progresif, secara sangat relevan terkait dengan karakternya bahwa (a) hukum adalah untuk manusia dan bukan sekedar untuk hukum itu sendiri, (b) hukum bukanlah institusi institusi yang absolute, otonom dan final, melainkan merupakan realitas dinamis yang terus bergerak, berubah, membangun diri, seiring dengan perubahan kehidupan manusia dan (c) hukum progresif pada dasarnya hukum yang pro keadilan, pro rakyat, sekaligus anti diskriminasi dan anti anarkhi.”³¹

Pemikiran tentang hukum sebaiknya kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofi tersebut maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Artinya adalah bahwa hukum bertugas melayani manusia, dan bukan manusia bertugas melayani hukum. Oleh karena itu hukum bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia.

Guna mewujudkan pemikiran bahwasannya hukum adalah untuk manusia maka mutlak diperlukan adanya partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dimaksudkan agar hukum menjadi bagian yang dimiliki serta dihormati oleh masyarakat yang hidup dalam suatu Negara. Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.

keadilan maka perlu dilakukan langkah progresif, yaitu memfungsikan hukum untuk menata perubahan, Genta Publishing, Yogyakarta, hal 155.

³¹ Satjipto Raharjo yang dikutip oleh Yusriyadi. 2010. *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*. Surya Pena Gemilang. Malang. 37.

Sila Kerakayatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan merupakan dasar filosofis bagi pengembangan partisipasi masyarakat. Penerapan suatu peraturan daerah diharapkan akan dapat tepat guna dan berdaya guna, tidak mengatur golongan orang tertentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Selanjutnya agar hukum harus dapat menjalankan fungsinya sebagai *sosial engineering*. Hukum harus mampu menjalankan fungsinya sebagai alat perekayasa masyarakat agar menjadi lebih baik sesuai tujuan dibuatnya hukum itu. Satjipto Rahardjo³², menguraikan langkah yang diambil dalam *sosial engineering* bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu:

1. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *sosial engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sector mana yang dipilih;

³² Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Op. Cit. hlm 208.

3. Membuat hopotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bias dilaksanakan;
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Dari langkah sistematis yang disusun oleh Satjipto Rahardjo tersebut, maka produk hukum harus mampu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat dengan menghadapkannya dengan nilai-nilai yang dimiliki masyarakat tersebut. Artinya hukum yang akan diterapkan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang. Selanjutnya penyusunan kemungkinan rencana kerja yang akan dilaksanakan dengan membuat dugaan-dugaan penerapan hukum yang cocok dengan masyarakat.

Masyarakat sebagai obyek dari penerapan hukum harus memperoleh manfaat dari diberlakukannya hukum. Sehingga hukum tidak bersifat represif. Betapapun legitimasi dapat diperoleh dari penerapan hukum represif, namun belum tentu akan mencapai dimensi substansi dari pemberlakuan hukum. Artinya pemberlakuan aturan belum tentu dapat mencapai keadilan bagi masyarakat.³³

Gustav Radbruch³⁴ menjelaskan bahwa penegakan hukum akan bersinggungan pada tiga dimensi, yaitu:

³³ Bernard L. Tanya. *Teori Hukum (Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi)*. Genta Publishing. Yogyakarta. 2010. hlm. 37

³⁴ Gustav Radbruch menyatakan bahwa keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normatif karena berfungsi sebagai prasyarat transendental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat yang menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur system hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsure mutlak bagi hukum hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. *Op.. Cit.* hlm. 130.

1. Dimensi substansi filosofis yaitu apakah penegakan hukum sudah memenuhi rasa keadilan (*sense of justice*) dalam masyarakat, secara formal aspek keadilan merujuk pada kesamaan hak di depan hukum;
2. Dimensi juridis normatif yaitu apakah penegakan hukum menjamin adanya kepastian hukum, yaitu adanya jaminan bahwa hukum (yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan kebaikan), benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati;
3. Dimensi sosiologis yaitu apakah penegakan hukum memberikan kemanfaatan atau finalitas bagi masyarakat, yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia.

Lebih lanjut Satjipto menjelaskan bahwa hukum ditentukan oleh kemampuan para penegak hukum untuk mengabdikan kepada kepentingan manusia, para pelaku hukum mendapat tempat yang utama, oleh karenanya para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Oleh karena itu proses perubahan penegakan hukum tidak lagi berpusat pada suatu peraturan akan tetapi ditentukan pada kreativitas para pelaku hukum yang mampu mengaktualisasikan hukum pada tempat, ruang dan waktu yang tepat.

Berangkat dari paparan di atas jelas bahwa landasan filosofis pembentukan Raperda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini adalah: bahwa lahan pertanian pangan yang ada di daerah merupakan bagian dari sumber daya alam yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat daerah.

2. Landasan Sosiologis

Proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan semestinya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bisa berupa fakta sosial maupun aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Proses pembentukan hukum jelas hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, sosial dan politiknya. Sebab, bila sebuah produk hukum tidak memiliki kemanapan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab di dalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan memerlukan landasan sosiologis agar mendapat “legitimasi sosial” dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketataatan masyarakat atas suatu

peraturan perundang-undangan. Jangan sampai dibentuk suatu peraturan yang justru akan mendapatkan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

Menurut Syaukani dan Thohari³⁵, bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart³⁶ mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle³⁷ sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

Landasan sosiologis pembentukan Perda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada dasarnya adalah bahwa makin meningkatnya pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri di Kabupaten daerah mengakibatkan kualitas dan kuantitas lahan pertanian pangan semakin berkurang dikarenakan beralihnya fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian,

³⁵ Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2008, hlm. 25.

³⁶ H.L.A. Hart. *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*. Bandung: Nusamedia, 2009, hlm. 311.

³⁷ John Gilissen dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht*, atau *Sejarah Hukum* Terj. Freddy Tengker. Bandung: PT Refika Aditama, 2007, hlm 23.

sehingga dikhawatirkan akan menghambat terwujudnya kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan di daerah.

3. Landasan Yuridis

Pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini bertujuan untuk mengatasi permasalahan hukum dalam pelaksanaan urusan terkait lahan pertanian. Pembentukan Perda perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilaksanakan untuk mengisi kekosongan hukum produk hukum daerah di bidang penyelenggaraan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini akan memperhatikan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
- c) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068);
- d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011

- Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280);
 - f) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);
 - g) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
 - h) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5185);
 - i) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5279);

- j) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5680);
- k) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- l) Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 17 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Daerah Provinsi Lampung Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Lampung Nomor 398).

Setelah sebelumnya diuraikan asas dan landasan pembentukan Raperda tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, langkah selanjutnya barulah merumuskan materi muatannya yang terdiri dari komponen: jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan. Adapun uraian tentang materi muatan yang ideal tersebut adalah sebagai berikut:

1. Jangkauan

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjangkau hal-hal pengaturan yang berkenaan dengan kebijakan Pemerintah daerah di bidang pertanian yang berkaitan dengan peran serta masyarakat untuk menjaga kualitas dan kuantitas lahan pertanian pangan berkelanjutan di daerah. Peraturan Daerah ini akan terbagi menjadi beberapa bab pengaturan sebagai bentuk pemetaan materi muatan dalam teori peraturan perundang-undangan.

2. Arah Pengaturan

Arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini disesuaikan dengan arah kebijakan pembangunan daerah yang tercantum dalam masing-masing RPJMD Kabupaten. Oleh karena itu, pada dasarnya pengaturan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini diarahkan untuk mewujudkan kedaulatan pangan di daerah.

3. Ruang Lingkup Materi Muatan

Ketentuan Umum

Istilah yang akan digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk membatasi konsep definisi agar tetap fokus pada perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah sebagai berikut:

1. 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.
2. Lahan Pertanian Pangan adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan.
3. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan daerah.
4. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah lahan potensial yang dilindungi pemanfaatannya agar kesesuaian dan ketersediaannya tetap

terkendali untuk dimanfaatkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada masa yang akan datang.

5. 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.
6. Kawasan Perpekonan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
7. 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 daerah dan nasional.
8. 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.
9. Kemandirian Pangan adalah kemampuan produksi pangan dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup ditingkat rumah tangga, baik dalam jumlah,

mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal.

10. Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.
11. Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.
12. Petani Pangan yang selanjutnya disebut Petani adalah setiap Warga Negara Indonesia beserta keluarganya yang mengusahakan lahan untuk komoditas pangan pokok di Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
13. Pangan Pokok adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati, baik nabati maupun hewani, yang diperuntukkan sebagai makanan utama bagi konsumsi manusia.
14. Intensifikasi Lahan Pertanian adalah kegiatan pengembangan produksi pertanian dengan menerapkan teknologi tepat guna, menggunakan sarana produksi bermutu dalam jumlah dan waktu yang tepat.
15. Ekstensifikasi Lahan Pertanian adalah peningkatan produksi dengan perluasan areal usaha dan memanfaatkan lahan-lahan yang belum diusahakan.
16. Diversifikasi Pertanian adalah usaha penganekaragaman usaha tani (diversifikasi horizontal) dan penganekaragaman usaha dalam penanganan satu komoditi pertanian seperti usaha produksi penanganan pasca panen, pengolahan dan pemasaran (diversifikasi vertikal).

17. Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara.
18. Irigasi adalah usaha penyediaan dan pengaturan air untuk menunjang pertanian.
19. Tanah Telantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.
20. Lahan Marginal adalah lahan yang miskin hara dan air yang tidak mencukupi kesuburan tanah dan tanaman seperti tanah kapur/karst dan tanah pasir.
21. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan jangka panjang Kabupaten.
22. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan jangka menengah Kabupaten.
23. Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan Kabupaten untuk periode 1 (satu) tahun.

Materi Pengaturan

Sesuai dengan kewenangan di bidang pertanian yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, materi yang akan diatur dalam Rancangan Peraturan Daerah perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ini adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Materi Muatan Raperda

No.	Substansi Pengaturan
1.	Bab I Ketentuan Umum (Pasal 1)
2.	Bab II Asas, Tujuan, Dan Ruang Lingkup (Pasal 2-4)
3.	Bab III Perencanaan (Pasal 5-7)
4.	Bab IV Penetapan (Pasal 8-10)
5.	Bab V Pengembangan (Pasal 11-15)
6.	Bab VI Penelitian (Pasal 16-18)
7.	Bab VII Pemanfaatan (Pasal 19)
8.	Bab VIII Pembinaan (Pasal 20)
9.	BAB IX Pengendalian (Pasal 21-28)
10.	BAB X Pengawasan (Pasal 29)
11.	BAB XI Pelaporan (Pasal 30)

12.	BAB XII Sistem Informasi (Pasal 31-33)
13.	BAB XIII Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani (Pasal 34-35)
14.	BAB XIV Pembiayaan (Pasal 36)
15.	BAB XV Peran Serta Masyarakat (Pasal 37-39)
16.	BAB XVI Sanksi Administratif (Pasal 40-42)
17.	BAB XVII Ketentuan Penutup (Pasal 43-44)

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa desain Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang responsif untuk mendukung kebijakan kedaulatan pangan di daerah dibutuhkan untuk menjaga kualitas dan kuantitas lahan pertanian pangan berkelanjutan dan agar dapat mewujudkan kedaulatan pangan di daerah. Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai upaya pemenuhan hak pangan masyarakat harus dilandaskan pada pertimbangan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukannya. Terkait materi muatan Pengaturan Perda tersebut setidaknya mencakup 17 (tujuh belas) hal, yaitu: Bab I Ketentuan Umum; Bab II Asas, Tujuan, Dan Ruang Lingkup; Bab III Perencanaan; Bab IV Penetapan; Bab V Pengembangan; Bab VI Penelitian; Bab VII Pemanfaatan; Bab VIII Pembinaan; BAB IX Pengendalian; BAB X Pengawasan; BAB XI Pelaporan; BAB XII Sistem Informasi; BAB XIII Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani; BAB XIV Pembiayaan; BAB XV Peran Serta Masyarakat; BAB XV Sanksi Administratif; dan BAB XVII Ketentuan Penutup.

B. Saran

Adapun saran yang dapat diberikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

Pertama, Pemerintah Daerah dan DPRD perlu menetapkan Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai prioritas dalam program pembentukan peraturan daerah di daerahnya agar dapat dilakukan percepatan dalam mewujudkan daerah daulat pangan.

Pemerintah Daerah dan DPRD perlu melakukan kajian lebih lanjut untuk menyusun peraturan turunan dan rencana kerja yang lebih konkret dalam upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk mendukung kebijakan kedaulatan pangan yang digulirkan pemerintah pusat.

REFERENSI

- Ateng Syafrudin, “Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah”, dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- B. Arief Sidharta. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010.
- Bernard L. Tanya. *Teori Hukum (Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi)*. Genta Publishing. Yogyakarta. 2010.
- E. H. Khaeron. Model Pengembangan Diversifikasi Pangan Dalam Mendukung Ketahanan Pangan Nasional (Suatu Kasus Di Provinsi Jawa Barat). Disertasi, Fakultas Pertanian, Universitas Padjadjaran Bandung, Bandung, 2016.
- H.L.A. Hart. *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*. Bandung: Nusamedia, 2009.
- I Made Mahadi Dwipradnyana, Faktor-faktor yang mempengaruhi Konversi lahan Pertanian Serta Dampak Terhadap Kesejahteraan Petani (study kasus di subak jadi, kecamatan kediri, tabanan). Skripsi: program pascasarjana universitas udayana denpasar. 2014.
- I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangan), Dirjen Peraturan Perundang-Undangan DEPKUMHAM RI, Jakarta, 2007.
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2008.
- Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

- John Gilissen dan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht*, atau *Sejarah Hukum* Terj. Freddy Tengker. Bandung: PT Refika Aditama, 2007.
- Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jld 2. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif", tanggal 15 Juni 2002.
- Satjipto rahardjo. "*Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. 1992.
- Syarif Imama Hidayat, "Analisis Konversi Lahan Sawah Di Propinsi Jawa Timur" jurnal: fakultas pertanian UPN "veteran" Jawa Timur. 2008.
- Tim Penyusun, *Analisis dan Evaluasi Hukum dalam rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tahun 2017*, KemenkumHAM RI, 2017.
- Tim Penyusun, Modul 1, *Diklat Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan (Legal Drafting)* Depdagri-LAN, Jakarta, 2007.
- Tim Penyusun, Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan, Komisi IV DPRRI, 2017.
- Yovana Riken Keiky, *Instrumen Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, Volume 4, Nomor 2, Mei-Agustus 2016.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Yusriyadi. *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*. Surya Pena Gemilang. Malang. 2010.