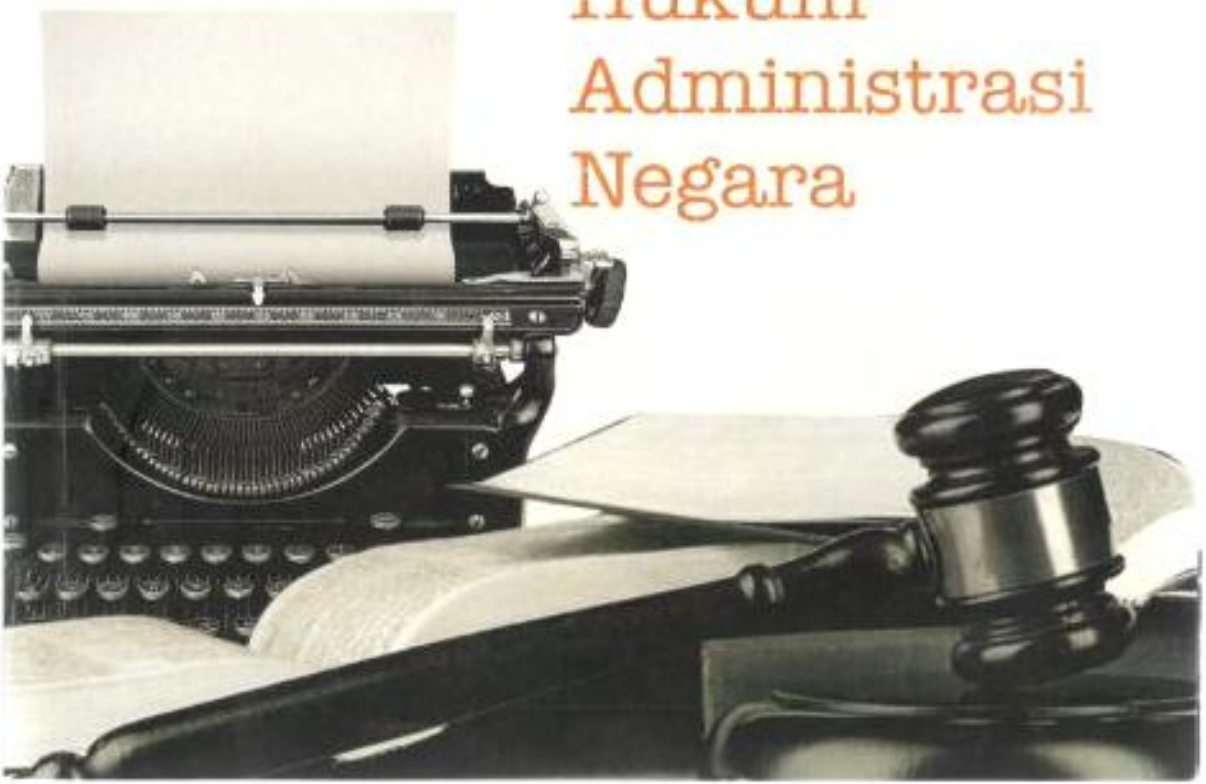
Agus Triono, Ati Yuniati, Budiman N.P.D Sinaga, Charles Jackson, Eka Deviani, Efik Yusdiansyah, Elman Eddy Patra, Fathoni, FX. Sumarja, Juanda, Marlia Eka Putri A.T., Muhammad Akib, Nurmayani, Upik Hamidah, Yuswanto.

TEBARAN PEMIKIRAN

Hukum Administrasi Negara

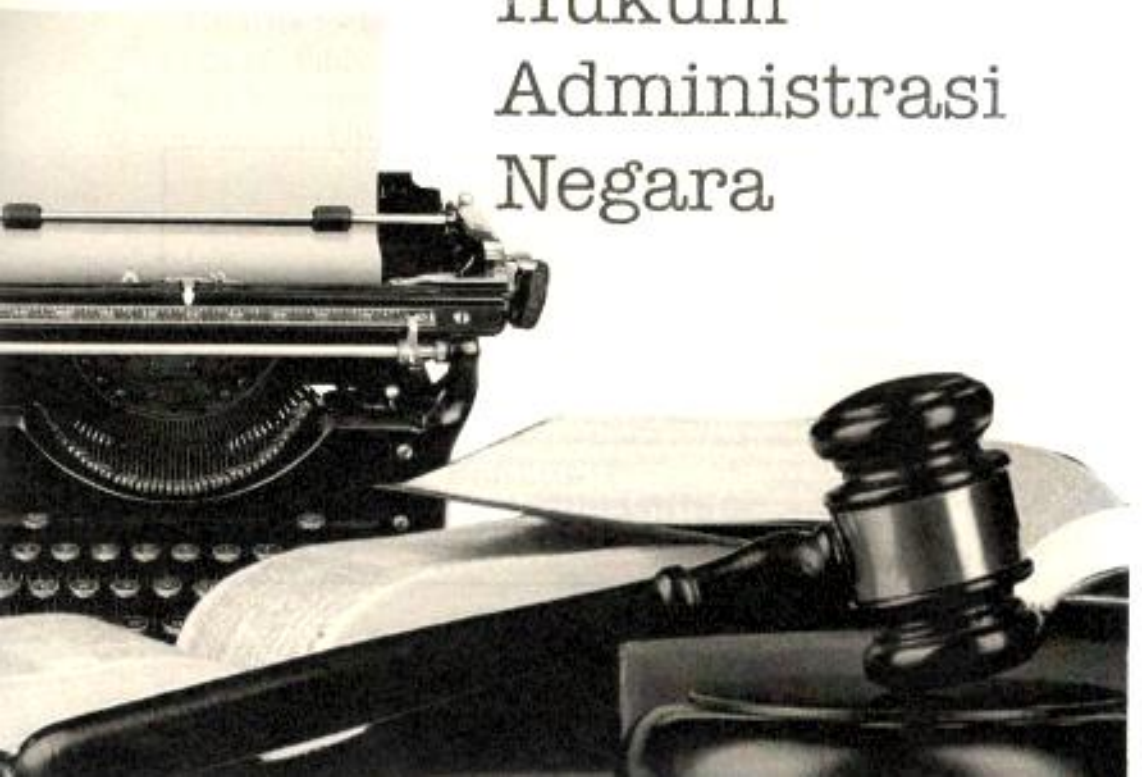


Upik Hamidah

Agus Triono, Ati Yuniati, Budiman N.P.D Sinaga, Charles Jackson, Eka Deviani, Efik Yusdiansyah, Elman Eddy Patra, Fathoni, FX. Sunarja, Juanda, Marlia Eka Putri A.T., Muhammad Akib, Nurmayani, Upik Hamidah, Yuswanto.

TEBARAN PEMIKIRAN

Hukum Administrasi Negara



Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002
tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta
Pasal 2:

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana:
Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

TEBARAN PEMIKIRAN

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Agus Triono, Ati Yuniati, Budiman N.P.D Sinaga,
Charles Jackson, Deviani, Efik Yusdiansyah,
Eka Elman Eddy Patra, Fathoni, FX. Sumarja, Juanda,
Marlia Eka Putri A.T., Muhammad Akib, Nurmayani,
Upik Hamidah, Yuswanto

PENERBIT
SAI WAWAI PUBLISHING

Perpustakaan Nasional RI :
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Tebaran Pemikiran Hukum Administrasi Negara

Penulis:
Agus Triono, Ati Yuniati, Budiman N.P.D Sinaga, Charles Jackson, Deviani, Efik Yusdiansyah, Eka Elman Eddy Patra, Fathoni, FX. Sumarja, Juanda, Marlia Eka Putri A.T., Muhammad Akib, Nurmayani, Upik Hamidah, Yuswanto,

Editor:
H.S. Tisnanta

Sampul dan Tata Letak:
Tim Aura

Cetakan Pertama, Februari 2016
15.5 x 21.3 cm

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang.
All Rights Reserved

ISBN: 978-602-72378-8-9

Penerbit :
Sai Wawai Publishing
Jl. Ashoka Blok Q7, Perumnas JSP Metro
saiwawai.publishing@gmail.com

Bekerjasama dengan :
Pusat Kajian Kebijakan Publik dan Hak Asasi Manusia (PKKPHAM)
Fakultas Hukum Universitas Lampung

PENGANTAR EDITOR

Hampir tidak ada sisi kehidupan yang berlepas diri dari hukum, dan tidak ada penyelenggaraan negara yang tidak didasari dengan dasar hukum. Di dalam hukum administrasi, para ahli mengintrodusir Asas Keabsahan Tindakan Pemerintah. Bahwa setiap tindakan pemerintah adalah sah berdasarkan norma wewenang yang diberikan kepadanya, baik secara atributif, delegatif, maupun mandat.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang mengakomodir asas legalitas (*legaliteit beginsel*), perlindungan terhadap hak asasi, keterikatan pemerintah pada hukum, monopoloi paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum, pengawasan oleh hakim yang merdeka harus diselenggarakan dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik. dalam hukum administrasi dikenal adanya prinsip "*dat het bestuur aan de wet is onderwopen*" dan "*het legaliteits beginsel houdt in dat alleburgers bindende bepalingenop de wet moeten berusten*". Prinsip ini dikemukakan oleh D.D. Stout yang artinya, pemerintah itu tunduk kepada undang-undang. Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang.

Pusat Kajian Kebijakan Publik dan HAM (PKKP-HAM) Fakultas Hukum Universitas Lampung bekerjasama dengan Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung dan Sai Wawai Publishing mencoba mengumpulkan tebaran pemikiran dari beberapa penulis dan hasil penelitian mereka menjadi buku yang sekarang ada di tangan pembaca. Berbagai pemikiran Hukum Administrasi seperti tentang otonomi daerah, penyusunan Perda, *check and balance*, pengelolaan

keuangan daerah, pengawasan pemerintah, ketenagakerjaan, agraria, lingkungan hidup, dikumpulkan dalam satu naskah buku ini.

Buku ini pasti sangat banyak kekurangan, sehingga kritik pembaca sangat kami harapkan demi perbaikan buku ini. Semoga bermanfaat.

Bandar Lampung, 2 Februari 2016

Editor,

DAFTAR ISI

- **PENGANTAR EDITOR ___v**
- **DAFTAR ISI___vii**

1 **POLITIK HUKUM PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH**
Prof. Dr. Juanda, SH. MH

10 **SISI LAIN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN DAN PELAKSANAAN PERATURAN DAERAH**
Dr. Budiman N.P.D Sinaga,S.H.,M.H.

22 **LEMBAGA PERWAKILAN DAN *CHECKS AND BALANCES* DALAM KEKUASAAN NEGARA**
Eddy Purnama

40 **LANGKAH PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN OTONOMI DAERAH YANG EMOKRATIS**
Efik Yusdiansyah

59 **KEWENANGAN INSPEKTORAT DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA**
Ati Yuniati, S.H., M.H

76 **PENGAWASAN DINAS TENAGA KERJA TERHADAP PENYALUR PEMBANTU RUMAH TANGGA DALAM RANGKA PERLINDUNGAN HUKUM DI KOTA BANDAR LAMPUNG**
Charles Jackson, Agus Triono, Eka Deviani

97 **KELINDAN ISU LINGKUNGAN DALAM PENGATURAN PERTANIAN ORGANIK DI PROVINSI LAMPUNG**
Elman Eddy Patra, Muhammad Akib, Fathoni

127 **PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI PROVINSI LAMPUNG**
Upik Hamidah, S.H., M.H.

150 **KEDUDUKAN OPINI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN RI DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH**
Yuswanto, Marlia Eka Putri A.T., Nurmayani

171 **RAKYAT INDONESIA DALAM PERSPEKTIF KONSTITUSI AGRARIA**
FX. Sumarja, Upik Hamidah, dan Ati Yuniati

PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI PROVINSI LAMPUNG

Oleh:
Upik Hamidah, S.H., M.H.

ABSTRAK

Permasalahan yang dihadapi dalam menjaga keberlanjutan produksi pertanian, khususnya pangan, adalah adanya alih fungsi lahan pertanian pangan ke non pertanian pangan. Sehingga menarik untuk dikaji dalam suatu penelitian dengan rumusan permasalahan yakni bagaimanakah upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di provinsi Lampung dan hambatan apa yang dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Provinsi Lampung. Penelitian dilakukan dengan pendekatan normatif *(dogmatic research)* dan untuk melengkapi data penelitian, digunakan juga pendekatan empiris dengan melakukan penelitian lapangan *(field research)*. Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa upaya pengendalian alih fungsi lahan berkelanjutan di Provinsi Lampung merupakan wewenang pemerintah daerah yang sejalan dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 3 Tahun 2009 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Provinsi Lampung. Penetapan kawasan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan merupakan kewenangan provinsi, sedangkan penetapan lokasi dan luasannya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Selain itu upaya pengalihan lahan harus disesuaikan dengan rencana pembangunan dalam konteks penataan ruang. Tahap-tahap pelaksanaan kebijakan tersebut dapat dimulai dengan pemetaan kebutuhan berupa pembentukan

instansi yang mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan provinsi di bidang pertanian tanaman pangan dan hortikultura. Faktor penghambat dalam pengendalian pengalihan fungsi lahan paling tidak dapat dipetakan menjadi beberapa faktor penghambat, yaitu (i) faktor hukum; yaitu bahwa pengendalian alih fungsi ini merupakan implementasi pelaksanaan wewenang di bidang pertanian; (ii) faktor keuangan daerah, aspek ini berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk pembiayaan upaya Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, (iii) faktor budaya masyarakat, hal ini dikarenakan kultur masyarakat agraris semakin ditinggalkan, dan (iv) faktor ekonomi, dimana nilai tambah (*added value*) yang dihasilkan dari alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian cukup tinggi. Sehingga diperlukan pembentukan produk hukum daerah terkait dengan upaya perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan termasuk penganggaran untuk membiayai pelaksanaannya.

Kata Kunci: Pengendalian, Alih Fungsi Lahan, Provinsi Lampung

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tujuan bernegara Indonesia sebagaimana tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) Tahun 1945 adalah "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial". Perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab negara, yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Salah satu bentuk perlindungan tersebut adalah terjaminnya hak atas pangan bagi segenap rakyat sebagai suatu hak konstitusional warga negara Indonesia.

Pasal 28A dan Pasal 28C UUDNRI 1945 merupakan ketentuan yang member jaminan terhadap hak atas pangan sebagai hak dasar warga negara. Disamping itu, dalam Article 25 *Universal Declaration of Human Rights Juncto* Article 11 *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR)*. Dan Deklarasi Roma tentang Keamanan Pangan Dunia (1996). Lebih lanjut, secara nasional telah ditetapkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disebut UU PLPPB). UU ini menjadi landasan yuridis dalam upaya perlindungan lahan pertanian pangan di tiap-tiap daerah. Tujuan diterbitkannya UU PLPBB 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.

Berkenaan dengan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan, aktifitas alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan keamanan pangan. Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Sedangkan keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia. Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakan pangannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan

masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya.

Provinsi Lampung yang merupakan salah satu lumbung pangan nasional yang memilik peran penting dalam menjaga ketahan, keamanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di Provinsi Lampung khususnya, dan secara nasional pada umumnya. Hal ini sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Lampung Tahun 2005-2025, dimana pada sektor pertanian menjadi salah satu sektor unggulan di Provinsi Lampung. Berdasarkan RPJPD Provinsi Lampung Tahun 2005-2025, ketahanan pangan telah memadai pada periode 1995-2005 dengan stok surplus untuk cadangan beras berada pada kisaran 89 ribu - 380 ribu ton. Produktivitas padi sawah berkisar 4,3 - 4,5 ton GKG/Ha, produktivitas jagung pada kisaran 2,2-3,3 ton pipilan kering/Ha, dan ubi kayu berkisar 20-35 ton umbi basah/Ha. Meskipun cenderung menurun, kontribusi sektor pertanian terhadap pembentukan PDRB (atas dasar harga berkala) dalam periode 2000-2004 masih tetap paling besar, yaitu berkisar 45,30% (2000) - 38,59% (2004). Provinsi Lampung juga dikenal sebagai produsen sapi potong utama di Indonesia dengan populasi sapi mencapai 394.591 ekor (BPS, Lampung Dalam Angka 2010).

Laporan BPS Provinsi Lampung yang tertuang dalam Buku Lampung Dalam Angka (*Lampung in Figure*) menunjukkan bahwa pada kurun waktu 2005-2009 luas panen tanaman pangan untuk komoditi padi sawah mengalami tren meningkat, sedangkan padi ladang cenderung menurun. Luas panen padi sawah pada Tahun 2005 berkisar di angka 426.192 Hektar dan di Tahun 2009 meningkat menjadi 506.596 Hektar, sedangkan padi ladang yang mempunyai luasan lahan 70.346 pada Tahun 2005 turun menjadi hanya 63.821 Hektar di Tahun 2009. Bila kedua komoditi ini dijadikan satu, maka luasan lahannya mengalami peningkatan dari 496.538 Hektar di Tahun 2005 menjadi 570.417 di Tahun 2009. Hasil per Hektar tanaman pangan (padi sawah) juga cenderung meningkat, yaitu dari 4,55 Ton (2005) menjadi 4,91 Ton (2009). Total produksi tanaman pangan berupa padi sawah dan padi

ladang mencapai 2.673.844 Ton di Tahun 2009. Berdasarkan Sensus Pertanian 2003, rata-rata luas lahan yang dikuasai oleh rumah tangga pertanian di Provinsi Lampung sebesar 1,08 hektar; yang berarti lebih rendah dari rata-rata Sumatera (1,33 hektar) dan Luar Jawa (1,31 hektar); tetapi masih lebih tinggi dari rata-rata di Jawa (0,41 hektar) dan nasional (0,81 hektar). Jumlah rumah tangga pertanian pengguna lahan yang menguasai lahan kurang dari 0,50 hektar atau petani gurem mencapai 26,62%.

Berdasarkan data di atas, pemerintah daerah perlu menyelenggarakan pembangunan pertanian berkelanjutan. Tantangan paling serius yang mengancam keberlanjutan produksi pertanian, khususnya pangan, adalah adanya alih fungsi lahan irigasi/rawa yang terus bertambah, penggunaan lahan ke non pertanian, serta meningkatnya jumlah petani gurem. Untuk itu diperlukan suatu penelitian dalam rangka menngetahui upaya apa yang telah dilakukan dan faktor apa yang menghambat dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Provinsi Lampung.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

a. Bagaimanakah upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di provinsi Lampung?

b. Hambatan apa yang dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Provinsi Lampung?

II. METODE PENELITIAN

Pendekatan masalah dilakukan dengan pendekatan normatif *(dogmatic research)* (Peter Mahmud Marzuki: 2005) yang dilakukan dengan mengkaji aspek-aspek hukum yang berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Provinsi Lampung. Selanjutnya untuk melengkapi data penelitian, digunakan juga

pendekatan empiris dengan melakukan penelitian lapangan *(field research)*. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif dengan mendeskripsikan data yang dihasilkan dari penelitian lapangan ke dalam bentuk penjelasan secara sitematis sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas tentang masalah yang diteliti, dan dari hasil analisis tersebut kemudian disimpulkan.

III. PEMBAHASAN

1. Konsep Perlindungan Lahan

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

Pertanian tanaman pangan merupakan prioritas program kemajuan usaha pertanian di Provinsi Lampung, dengan membangun sistem pertanian terpadu berbasis organik yang ramah lingkungan dan berkelanjutan (Pertanian Input Rendah). Antusiasme petani di Provinsi Lampung yang cukup tinggi untuk mewujudkan hal tersebut, terlebih dengan adanya dukungan program yang dilaksanakan oleh Kantor Badan Ketahanan Pangan. Melimpahnya hasil pertanian tanaman pangan tersebut, dengan dikembangkannya sistem pertanian terpadu berbasis organik, maka peluang usaha terbuka lebar khususnya untuk industri pengolahan hasil pertanian tanaman pangan, utamanya padi organik, jagung, kedelai dan ubi kayu yang mempunyai kapasitas produksi cukup banyak.

Disamping itu, melihat kesulitan petani mendapatkan bibit unggul dan pupuk di saat musim tanam dimulai, juga membuka peluang usaha dikembangkannya pabrikasi bibit unggul dan pupuk organik sesuai dengan standar yang ditetapkan. Kawasan peruntukan pertanian meliputi: kawasan pertanian pangan berkelanjutan, tegalan (tanah ladang), lahan kering, dan hortikultura.

Lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam UUDNRI 1945. Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional.

Dalam konteks Indonesia, meskipun konsep desentralisasi pemerintahan sudah ada sejak disahkannya UUD 1945 (sebelum amandemen), dan bahkan sejak pemerintahan kolonial Belanda, namun otonomi daerah sebagai pelaksanaan desentralisasi mengalami pergeseran paradigma pasca reformasi setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Seolah telah terjadi juga pergeseran orientasi dari recshtaat menjadi political state, padahal tujuan negara hukum adalah supremasi hukum.

Desentralisasi dapat diterapkan dengan memilih salah satu diantara lima sistem, yaitu: (i) sistem residu. Dalam sistem ini, tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat ditentukan terlebih dahulu, sedangkan sisanya diserahkan kepada daerah. Sistem ini dianut oleh negara-negara Eropa kontinental seperti Perancis, Belgia dan Belanda. Indonesia menganut sistem ini pada saat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; (ii) sistem material. Dalam sistem ini, tugas-tugas pemerintah daerah ditetapkan satu persatu secara limitatif dan terinci, di luar tugas daerah tersebut,

merupakan tugas pemerintah pusat. Sistem ini dianut oleh negara Anglo-Saxon, terutama Amerika Serikat dan Inggris; (iii) sistem formal. Dalam sistem ini, urusan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tidak dimasukkan secara apriori dalam undang-undang. Daerah diperbolehkan menetapkan segala sesuatu yang sesuai dengan kondisi daerahnya, asalkan tidak mencakup urusan yang telah diatur oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, urusan pemerintah daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Indonesia menganut sistem ini setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007; (iv) sistem otonomi riil. Dalam sistem ini, desentralisasi diserahkan kepada daerah berdasarkan kondisi nyata dan riil yang dialami daerah, sesuai dengan kemampuan daerah; (v) sistem otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Sistem ini merupakan variasi dari prinsip otonomi riil. Sistem ini pernah dijalankan di Indonesia pada saat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Dari kelima sistem tersebut, kesemuanya akan kembali pada keadaan ideal bahwa filosofi otonomi daerah yang dilaksanakan dengan cara desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi) menempatkan rakyat sebagai subyek dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terikat pada hukum administrasi. Menjabarkan pemikiran dari van Wijk Konijnenbelt dan de Haan, Philipus M. Hadjon (1994:28) mengemukakah bahwa hukum administrasi mempunyai unsur-unsur pokok yang meliputi:

a. Mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat;

b. Mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut;

c. Perlindungan hukum (*rechtsbescherming);*

d. Penetapan norma-norma fundamental bagi penguasa *(overheid)* untuk pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur).*

Baik buruknya pemerintahan di daerah sangat bergantung pada kualitas peraturan hukumnya. Orientasi pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah dalam bentuk Perda berorientasi pada kesejahteraan masyarakat, bukan semata-mata untuk mengejar Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sebesar-besarnya. Terlebih lagi, pembentukan Perda PLPPB berorientasi untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam UUDNRI 1945. Hal ini dilakukan dengan memperhatikan semakin meningkatnya pertambahan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan telah mengancam daya dukung wilayah dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.

2. Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Provinsi Lampung.

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLPPB) dapat menjadi acuan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota yang menjadi urusan pemerintah, provinsi, kabupaten/kota sudah diatur secara limitatif dalam UU Pemda dan Peraturan pelaksanaannya serta Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 3 Tahun 2009 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Provinsi Lampung. Jika urusan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan memang sudah menjadi urusan Kabupaten/Kota, maka memang itu sudah menjadi kewenangan Kabupaten/ Kota. Urusan provinsi lebih terbatas kepada urusan yang bersifat lintas Kabupaten/ Kota. Penetapan kawasan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan merupakan kewenangan provinsi, sedangkan penetapan lokasi dan luasannya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sinkronisasi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Berkelanjutan dengan Peraturan Daerah Provinsi Lampung

Nomor 1 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Lampung Tahun 2009-2029.

Perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ada 2 (dua) jenis perencanaan, yaitu: (1) perencanaan pembangunan nasional; dan (2) perencanaan tata ruang. Keduanya memiliki keterkaitan yang erat satu sama lain tetapi sekaligus memiliki perbedaan yang tegas. Perencanaan Pembangunan Nasional diatur dalam dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam undang-undang ini diatur mengenai perencanaan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan, serta harmonisasi dan sinkronisasi antar jenjang waktu perencanaan tersebut. Kemudian diatur juga mengenai harmonisasi antara perencanaan oleh Pemerintah Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, sehingga membentuk suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang harmonis. Perencanaan pembangunan kemudian diterjemahkan dalam kebijakan penganggaran, sebagai instrumen investasi Pemerintah Pusat. Adapun perencanaan tata ruang (*spatial planning*), yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dalam undang-undang ini, penataan ruang diselenggarakan oleh negara secara hirarki dan sinergis melalui berbagai jenjang pemerintahan. Prinsip yang dikedepankan dalam undang-undang ini adalah harmonisasi dalam pemanfaatan ruang, sehingga lebih mengesampingkan kebebasan daerah untuk mengeksploitasi ruang untuk kepentingannya semata. Hal ini karena karakteristik ruang yang bersifat kontinum dan tidak dibatasi oleh wilayah administratif. Dalam rangka menjamin terjadinya harmonisasi, Pemerintah Pusat menggunakan berbagai instrumen pengendalian: insentif, disinsentif, sanksi administratif, dan sanksi pidana.

Perda RTRW dan RPJPD harus menjadi rujukan dalam membentuk Raperda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Hal ini dilakukan agar terjadi harmonisasi antara Perda yang akan dibentuk dengan Perda RTRW dan RPJPD Provinsi Lampung. Hal ini penting dikarenakan pengalihan fungsi lahan juga terkait dengan penetapan lahan proyeksi dengan jumlah luas berapahektar dapat ditentukan

dalam peraturan yang akan menjadi rujukan kebijakan pengalihan fungsi lahan ini.

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 Nasioanl (RTRWN).

Ketentuan Pasal 8 ayat (2) tentang strategi untuk perwujudan dan peningkatan keterpaduan dan keterkaitan antar kegiatan budi daya meliputi:

a. menetapkan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis nasional untuk pemanfaatan sumber daya alam di ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi secara sinergis untuk mewujudkan keseimbangan pemanfaatan ruang wilayah;

b. mengembangkan kegiatan budi daya unggulan di dalam kawasan beserta prasarana secara sinergis dan berkelanjutan untuk mendorong pengembangan perekonomian kawasan dan wilayah sekitarnya;

c. mengembangkan kegiatan budi daya untuk menunjang aspek politik, pertahanan dan keamanan, sosial budaya, serta ilmu pengetahuan dan teknologi;

d. mengembangkan dan melestarikan kawasan budi daya pertanian pangan untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional;

e. mengembangkan pulau-pulau kecil dengan pendekatan gugus pulau untuk meningkatkan daya saing dan mewujudkan skala ekonomi; dan

f. mengembangkan kegiatan pengelolaan sumber daya kelautan yang

bernilai ekonomi tinggi di Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI), Zona Ekonomi Ekslusif Indonesia, dan/atau landas kontinen untuk meningkatkan perekonomian nasional.

Lebih lanjut, ketentuan Pasal 63 tentang kawasan budi daya mengatur bahwa Kawasan budi daya terdiri atas:

a. kawasan peruntukan hutan produksi;

b. kawasan peruntukan hutan rakyat;

c. kawasan peruntukan pertanian;

d. kawasan peruntukan perikanan;

e. kawasan peruntukan pertambangan;

f. kawasan peruntukan industri;

g. kawasan peruntukan pariwisata;

h. kawasan peruntukan permukiman; dan/atau

i. kawasan peruntukan lainnya.

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.

Pemahaman tentang "Tata Ruang" dalam arti luas mencakup keterkaitan dan keserasian tata guna lahan, tata guna air, tata guna udara serta alokasisumberdaya melalui koordinasi dan upaya penyelesaian konflik antar kepentingan yang berbeda. Dengan demikian Penataan Ruang Wilayah dapatdirumuskan sebagai hasil dari proses perencanaan tata guna lahan, air, udara dan sumberdaya lainnya di Provinsi Lampung. Di samping itu, Penataan Ruang Wilayah Provinsi merupakan penjabaran dari Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan merupakan pedoman terhadap rencana tata ruang yang lebih tinggi.

Ketentuan Pasal 3 tentang kebijakan dan strategi, pada butir c diatur: (c) mengoptimalkan pemanfaatan ruang kawasan budidaya sesuai dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan, melalui: (1) pembatasan konversi lahan pertanian irigasi teknis untuk kegiatan budidaya lainnya; (2) pengoptimalan pemanfaatan lahan-lahan tidur untuk kegiatan produktif; (3) pengembangan kawasan budidaya pertanian sesuai dengan kemampuan dan kesesuaian lahannya; (4) pengoptimalan pemanfaatan kawasan budidaya pesisir dan pulau-pulau kecil untuk meningkatkan daya saing dan perekonomian masyarakat; (5) pengembangan keterkaitan perkotaan dengan perdesaan melalui pengembangan Desa-desa pusat pertumbuhan (DPP) dan Konsep Pengembangan Agropolitan yang akan berfungsi sebagai pusat pemasaran produk pertanian, pusat pengembangan teknologi dan informasi di bidang pertanian.

Pada butir d butir ke-7 diatur secara eksplisit bahwa untuk meningkatkan produktifitas sektor-sektor unggulan sesuai dengan daya dukung lahan dilakukan dengan cara Penetapan Lahan Pertanian pangan berkelanjutan.

Ketentuan Pasal 9 tentang Rencana Distribusi Penduduk diatur pada ayat (1) Rencana distribusi penduduk dilakukan, melalui : (a) pengidentifikasian kawasan lindung dan budidaya eksisting; (b) pengidentifikasian daya dukung terhadap kawasan terbangun; (c) pengidentifikasian jumlah penduduk optimal dan perwujudan distribusi penduduk sesuai dengan daya tampung kabupaten dan kota di Provinsi Lampung.

Lebih lanjut, pengaturan tentang kawasan budi daya eksisting diatur pada ayat (2) butir c dan butir d yang mengatur bahwa: (c) penetapan keberadaan kawasan pertanian sawah dan kebun seluas 12.621,86 Km^2 untuk kepentingan ketahanan pangan dengan cara mengatur larangan dilakukan konversi lahan menjadi lahan terbangun; (d) penetapan kawasan perikanan seluas 578,86 Km^2 dengan caramengatur larangan dilakukan konversi lahan menjadi lahan terbangun.

Pada ketentuan Pasal 65 tentang Rencana Kawasan Budidaya diatur pada ayat (1) Arahan pola ruang untuk kegiatan budidaya mencakup arahan

pemanfaatan yang terdiri dari: (a) kawasan peruntukan hutan produksi; (b) kawasan peruntukan pertanian; (c) kawasan peruntukan perkebunan; (d) kawasan peruntukan perikanan; (e) wilayah pertambangan; (f) kawasan peruntukan industri; (g) kawasan peruntukan pariwisata; (h) kawasan peruntukan permukiman; (i) kawasan pertahanan keamanan.

Ketentuan Pasal 67 tentang kawasan peruntukan pertanian diatur pada ayat (1) Kawasan peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) huruf b ditetapkan sebagai kawasan tanaman pangan untuk mempertahankan swasembada pangan.

(1) Kawasan peruntukan pertanian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mencakup 18% dari luas Wilayah Provinsi Lampung dan meliputi:

a. lokasi pertanian lahan basah ditetapkan seluruh wilayah Provinsi Lampung, kecuali Kota Bandar Lampung yang secara spesifik diarahkan untuk pertanian lahan basah dengan produksi komoditas tanaman padi;

b. luas areal pertanian tanaman pangan lahan kering dengan komoditas unggulan ubi kayu dan jagung, diupayakan untuk dipertahankan, terutama untuk mengembangkan pertanian kerakyatan;

c. pengembangan pertanian lahan kering selanjutnya diarahkan di seluruh kabupaten pada lahan-lahan yang memiliki kesesuaian lahan yang cukup sesuai, kecuali pada Kabupaten Lampung Barat dan Tanggamus.

Kebijakan pengalihan fungsi lahan di Provinsi Lampung harus dilakukan di transformasikan secara bertahap. Melalui Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Provinsi Lampung Tahun 2005-2025 Dalam ketentuan mengenai tata ruang, pada butir 3 disebutkan bahwa berdasarkan Sensus Pertanian 2003, rata-rata luas lahan yang dikuasai oleh rumah tangga pertanian di Provinsi Lampung sebesar 1,08 hektar; yang berarti lebih rendah dari rata-rata Sumatera (1,33 hektar) dan Luar Jawa (1,31 hektar); tetapi masih lebih tinggi dari rata-rata di Jawa (0,41 hektar) dan nasional (0,81 hektar).

Jumlah rumah tangga pertanian pengguna lahan yang menguasai lahan kurang dari 0,50 hektar atau petani gurem mencapai 26,62%.

Pada pembangunan bidang ekonomi, sektor pertanian masih tetap mendominasi perekonomian terhadap pembentukan PDRB. Pada butir 8 disebutkan bahwa tantangan utama dalam produksi pangan adalah ketidakpastian musim; peningkatan efisiensi produksi pangan di negara-negara sekitar Indonesia; masih rendahnya produktivitas dan mutu hasil pertanian, karena tingkat kesuburan dan teknik budidaya yang kurang tepat; aturan ecolabeling dari negara-negara pengimpor produk pertanian; endemi dan pandemi penyakit; pencurian hasil laut dari perairan daerah; penyediaan bibit atau benih bermutu; serta keberlanjutan produksi dan produktivitas komoditas spesifik unggulan lokal. Tantangan paling serius yang mengancam keberlanjutan produksi pertanian, khususnya pangan, adalah adanya alih fungsi lahan irigasi/rawa yang terus bertambah, akibat kompetisi penggunaan lahan ke non pertanian, serta meningkatnya jumlah petani gurem.

Pemerintah Provinsi Lampung menyadari bahwa kemakmuran akan terjadi ketika keswasembadaan atau kemandirian dalam berbagai kebutuhan kehidupan dan pembangunan tercapai. Swasembada pangan, pertanian non pangan, energi, dan produk teknologi mengurangi ketergantungan sumber dari luar negeri. Oleh karena itu, Struktur perekonomian daerah Lampung kokoh dan tangguh, mula-mula berbasis pertanian dalam arti luas, termasuk agro industri, kemudian ditransformasikan ke basis industri (pengolahan dan manufaktur), perdagangan, dan jasa.

Pembangunan pertanian dalam arti luas (pertanian pangan, dan hortikultura perkebunan, peternakan, perikanan, dan kelautan) dilakukan dengan peningkatan efisiensi, modernisasi, dan nilai tambah produk primer didorong agar mampu bersaing di pasar domestik dan internasional serta untuk memperkuat basis produksi. Upaya ini harus dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan nelayan dengan mengembangkan agribisnis yang dinamis dan efisien, yang melibatkan partisipasi aktif petani dan nelayan. Tujuan ini diselenggarakan melalui revitalisasi kelembagaan pada tingkat operasional, optimalisasi sumber daya, dan pengembangan SDM

pelaku usaha agar mampu meningkatkan daya saing melalui peningkatan produktivitas serta merespon permintaan pasar dan memanfaatkan peluang usaha. Selain bermanfaat bagi peningkatan pendapatan masyarakat pedesaan pada umumnya, upaya ini dapat menciptakan diversifikasi perekonomian pedesaan yang pada gilirannya meningkatkan sumbangannya didalam pertumbuhan perekonomian daerah. Upaya ini harus dilakukan secara terencana dan cermat untuk menjamin terwujudnya transformasi seluruh elemen perekonomian daerah ke arah lebih maju dan lebih kokoh di era globalisasi dalam rangka mewujudkan keunggulan komparatif lokal.

Sistem ketahanan pangan daerah diarahkan untuk menjaga ketahanan dan kemandirian pangan daerah dengan mengembangkan kemampuan produksi dalam promosi yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan di tingkat rumah tangga yang cukup, baik dalam jumlah maupun mutu gizinya aman, merata dan terjangkau yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal pada setiap Kabupaten/Kota.

Transformasi tersebut juga dilakukan delam bentuk kelembagaan dengan membentuk dinas terkait. Ketentuan Pasal 2 tentang pembentukan dinas daerah diatur sebagai berikut:

(1) Dengan Peraturan Daerah ini dibentuk Dinas Provinsi.

(2) Dinas Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), adalah:

a) Dinas Pendidikan;

b) Dinas Pemuda dan Olahraga;

c) Dinas Kesehatan;

d) Dinas Sosial;

e) Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi;

f) Dinas Perhubungan;

g) Dinas Komunikasi dan Informatika;

h) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata

i) Dinas Bina Marga;

j) Dinas Pengairan dan Pemukiman;

k) Dinas Koperasi, Usaha Mikro Kecil Menengah, Perindustrian dan Perdagangan;

l) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura;

m) Dinas Perkebunan;

n) Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan;

o) Dinas Kelautan dan Perikanan; Dinas Kehutanan;

p) Dinas Pertambangan dan Energi;

q) Dinas Pendapatan.

Lebih lanjut dalam ketentuan tentang tugas pokok dan fungsi dinas pertanian tanaman pangan dan holtikultura pada Pasal 28 diatur:

(1) Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan provinsi di bidang pertanian tanaman pangan dan hortikultura berdasarkan asas otonomi yang menjadi kewenangan, tugas dekonsentrasi dan pembantuan serta tugas lain sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(2) Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura mempunyai fungsi:

a. perumusan kebijaksanaan, pengaturan dan penetapan standar;

b. promosi ekspor komoditas pertanian unggulan daerah Provinsi;

c. pengaturan penggunaan air irigasi pertanian (tingkat usaha tani);

d. perumusan kebijakan, koordinasi, pengawasan pelaksanaan kegiatan bidang pengelolaan lahan dan air;

e. perumusan kebijakan, koordinasi, pengawasan pelaksanaan kegiatan bidang tanaman pangan;

f. perumusan kebijakan, koordinasi, pengawasan pelaksanaan kegiatan bidang hortikultura;

g. perumusan kebijakan, koordinasi, pengawasan pelaksanaan kegiatan bidang pengelolaan dan pemasaran hasil;

h. pembinaan, pengendalian, pengawasan dan koordinasi;

i. pelayanan administratif.

Selain ketentuan normative yang menjadi dasar pembentukan peraturan daerah, perlu juga memperhatikan asas-asas dalam pembentukansuaptu produk hokum. Asas-asas tersebut sangat penting, karena merupakan landasan atau pijakan dalam pengaturan, juga dalam pelaksanaan dan penegakan hukumnya. Pada hakikatnya, asas merupakan unsur yang penting dan pokok dalam hukum. Satjipto Rahardjo mengandaikan asas sebagai "jantung"-nya peraturan hukum. Kesemua muatan peraturan perundang-undangan harus dapat dikembalikan kepada asas-asasnya, karena materi muatan suatu peraturan perundang-undangan "berangkat" dari asas-asas yang menyusunnya sebagai sebuah ratio legis. Paton (1971 : 204) mengungkapkan bahwa asas hukum adalah sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang, karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis. Asas dalam peraturan hukum ibarat jembatan yang menghubungkan peraturan dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat yang akan diaturnya. Meskipun bukan merupakan norma hukum, namun tidak ada peraturan yang dapat dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya.

3. Faktor Penghambat dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Provinsi Lampung

Setiap pengambilan kebijakan di tingkat pusat maupun daerah akan memberikan implikasi dalam penerapannya. Undang-undang yang memberikan kewenangan limitatif "diterjemahkan" pelaksanaannya di daerah dengan membentuk peraturan daerah. Dalam upaya pengendalian pengalihan fungsi lahan pertanian pangan paling tidak dapat dipetakan menjadi beberapa faktor penghambat, yaitu:

a. faktor hukum;

Belum ada sebuah perda sebagai implementasi pelaksanaan wewenang pemerintah daerah dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Provinsi Lampung. Perda ini akan memberikan kewenangan kepada kepala daerah (gubernur) untuk membentuk pengaturan yang bersifat umum abstrak berupa peraturan gubernur (*regeling*), maupun keputusan yang bersifat individual konkret dalam bentuk keputusan gubernur (*beschicking*). Peraturan gubernur yang harus segera diatur antara lain mengenai:

1) perencanaan, pengawasan, dan pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan;
2) persyaratan pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
3) tata cara alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan;
4) tata cara dan persyaratan pemotongan Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi yang diberikan kepada Kabupaten;
5) perlindungan dan pemberdayaan petani.

Peraturan gubernur yang berfungsi sebagai aturan pelaksana teknis dari Perda yang akan dibentuk harus segera dibentuk agar Perda dapat operasional secara yuridis. Peraturan daerah sebagai salah satu *regelling* akan mengikat secara hukum setelah diundangkan. Dengan

demikian, Perda pengendalian atau perlindungan fungsi lahan juga akan berimplikasi terhadap masyarakat, terutama bagi para petani pemilik lahan. Bagi petani yang lahannya ditetapkan sebagai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan akan terikat suatu kewajiban untuk menjaga lahan tersebut agar tidak dialihfungsikan. Penetapan tentang lokasi dan luasan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan juga akan berpengaruh terhadap rencana umum tata ruang wilayah, sehingga "pencetakan lahan" juga berpotensi menimbulkan dampak bagi kehidupan masyarakat.

b. faktor keuangan daerah,

Yaitu bahwa pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang di dalamnya terdapat suatu instrument pengendalian alih fungsi lahan pertanian dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota. Hal ini akan mengakibatkan tarik-ulur antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam hal pembiayaan yang dibebankan kepada APBD Kabupaten/Kota. Masalah lain adalah pemberian insentif bagi petani, mengingat belum diaturnya sumber pembiayaan. Raperda yang akan dibentuk ini seyogianya akan mengatur secara eksplisit juga tentang sumber pembiayaan.

c. faktor budaya masyarakat,

Hal ini dikarenakan kultur masyarakat yang semakin dijauhi masyarakat. Masyarakat yang mengalihfungsikan lahan pertaniannya beranggapan bahwa menjadi petani merupakan suatu kondisi yang mencerminkan ketidakmampuan dalam mencari suatu pekerjaan tertentu yang lebih layak. Petani identik dengan kemiskinan dan dalam kondisi social kelas bawah, sehingga anggapan inilah yang kemudian memicu untuk beralih profesi dan bahkan mengalihfungsikan lahan pertaniannya.

d. Faktor ekonomi,

Nilai tambah (*added* value) yang dihasilkan dari alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian cukup tinggi. Banyak terjadi kasus

dimana lahan yang semula merupakan sawah atau lading berubah menjadi perumahan atau toko dan sarang wallet. Kemundkinan besar hal ini didorong juga oleh kebutuhan ekonomi yang mendesak bagi petani pemilik lahan sehingga dijualnya kepada pihak lain, atau mungkin juga disebabkan karena bosan menjadi petani. Kenyataan di lapangan dengan kelangkaan pupuk atau tingginya harga pupuk dan bibit saat musim tanam, sedangakan rendahnya harga hasil pertanian pangan saat panen tiba, ditambah lagi masalah hama dan pengairan yang kurang memadai membuat para petani bukan saja tidak untung (*break event point),* tapi seringkali mengalami kerugian (*lost*).

IV. PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan pembahasan dan hasil penelitian diatas, maka simpulan yang dapat ditarik adalah:

Upaya Pengendalian Alih Fungsi Lahan Berkelanjutan di Provinsi Lampung merupakan wewenang pemerintah daerah. Penetapan kawasan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan merupakan kewenangan provinsi, sedangkan penetapan lokasi dan luasannya menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Selain itu upaya pengendalian pengalifungsian lahan disesuaikan dengan rencana pembangunan dalam konteks penataan ruang. Tahap-tahap pelaksanaan kebijakan tersebut dimulai dengan pemetaan kebutuhan berupa pembentukan instansi dimana Provinsi Lampung telah membentuk Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan provinsi di bidang pertanian tanaman pangan dan hortikultura berdasarkan asas otonomi yang menjadi kewenangan, tugas dekonsentrasi dan pembantuan serta tugas lain sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Gubernur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Faktor penghambat dalam upaya pengendalian pengalihan fungsi lahan paling tidak dapat dipetakan menjadi beberapa faktor penghambat,

yaitu (i) faktor hukum; yaitu bahwa upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian merupakan implementasi pelaksanaan wewenang pemerintah daerah di bidang pertanian; (ii) faktor keuangan daerah, aspek ini berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk pembiayaan upaya Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang belum dianggarkan secara proporsional, (iii) faktor budaya masyarakat, hal ini dikarenakan kultur masyarakat agraris semakin ditinggalkan, dan (iv) faktor ekonomi, dimana nilai tambah (*added value*) yang dihasilkan dari alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian cukup tinggi.

2. Saran

Diperlukan pembentukan produk hukum berupa peraturan daerah terkait perlindungan terhadap upaya peralihan lahan pertanian pangan berkelanjutan di tingkat Provinsi Lampung yang selanjuntya juga di tingkat kabupaten/kota sehingga tercipta kepastian hukum. Dalam hal penganggaran dana, pemerintah dan pihak terkait mengupayakan alokasi yang jelas untuk menunjang keberlakuan pengaturan atau kebijakan perlindungan terhadapperalihan fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Provinsi Lampung.

DAFTAR PUSTAKA

Biro Pusat Statistik Lampung, *Lampung Dalam Angka*, 2010

Paton, G.W., *A Text-book of Jurisprudence*, London: Oxford Univesity Press, 1964

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2005

Philipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

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

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

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

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Provinsi Lampung Tahun 2005-2025

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 3 Tahun 2009 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Provinsi Lampung

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 13 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tatakerja Dinas Daerah Provinsi Lampung

Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 1 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Lampung Tahun 2009 sampai dengan Tahun 2029