

PEMANFATAN TANAH BEKAS KAWASAN HUTAN UNTUK LAHAN PERTANIAN
PANGAN BERKELANJUTAN

(Studi tentang Pasal 29 Ayat (5) Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang
Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dengan Peraturan Terkait Kawasan
Hutan)

SKRIPSI

Untuk memenuhi Sebagian Syarat-Syarat

Untuk Memperoleh Gelar Kesarjaan

Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

RIZALDI EKI SANTOSO

NIM. 105010101111057



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : **Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan Untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Studi tentang pasal 29 ayat (5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dengan Peraturan Perundangan Terkait Kawasan Hutan).**

Identitas Penulis :

- a. Nama : Rizaldi Eki Santoso
- b. NIM : 105010101111057
- c. Konsentrasi : Hukum Agraria

Jangka waktu penelitian : 5 bulan.

Disetujui pada tanggal : 13 Maret 2014

Pembimbing Utama



Imam Koeswahyono, SH., M.Hum

NIP. 19571021 198601 1 002

Pembimbing Pendamping

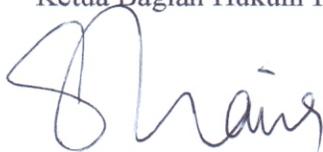


Dr. Moh. Fadli, SH., M.Hum

NIP. 19650401 199002 1 001

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Perdata



Siti Hamidah, SH., MM

NIP. 19660622 199002 2 003

LEMBAR PENGESAHAN

**PEMANFAATAN TANAH BEKAS KAWASAN HUTAN UNTUK LAHAN
PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN(Studi tentang Pasal 29 Ayat (5) Undang
Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan
Berkelanjutan dengan Peraturan Terkait Kawasan Hutan)**

Oleh :

RIZALDI EKI SANTOSO

105010101111057

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal :

Ketua Majelis Penguji



Ummu Hilmy, S.H., M.S.
NIP. 19490712 198403 2 001

Anggota



Ulfa Azizah, S.H., M.Kn.
NIP. 19490623 198003 2 001

Anggota



Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum.
NIP. 19571021 198601 1 002

Anggota



Dr. M. Fadli, S.H., M.H.
NIP. 19650401 199002 1 001

Anggota



M. Hamidi Masykur, S.H., M.Kn.
NIP. 19800419 200812 1 002

Ketua Bagian Hukum Perdata



Siti Hamidah, S.H., M.M.
NIP. 19660622 199002 2 001

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum



DR. SIHABUDIN, SH. MH
NIP. 19591216 1985031 001

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan	
Kata Pengantar	
Daftar isi	
Daftar Tabel	
Daftar Lampiran	
Ringkasan.....	

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Sistematika Penulisan	12

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah	13
B. Kajian Umum Tentang Kehutanan	14
1. Tinjauan Umum Tentang Hutan	14
2. Tinjauan Umum tentang Kawasan Hutan	17
3. Pengaturan kehutanan di Indonesia	18
C. Tinjauan Umum Tentang Lahan Pertanian Pangan	27
1. Pengertian Lahan	27
2. Tinjauan Umum Pertanian	28
3. Tinjauan Umum Konsepsi Pangan.....	29
4. Pengaturan Pangan di Indonesia	30
D. Tinjauan Umum Konsep Pembangunan Berkelanjutan.....	34
1. Sejarah Konsep Pembangunan Berkelanjutan	34
2. Konsep Hukum Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia	35
3. Ciri-ciri Pembangunan Berkelanjutan.....	37

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	38
B. Metode Pendekatan Penelitian.....	38
C. Bahan Hukum	39
D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum	41
E. Teknik Analisa Bahan Hukum.....	42
F. Definisi Konseptual	43

BAB IV PEMBAHASAN

A. Konsep Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan Untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	44
1. Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan	44
2. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	56
B. Pengaturan Hukum Dalam Pasal 29 ayat (5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan	

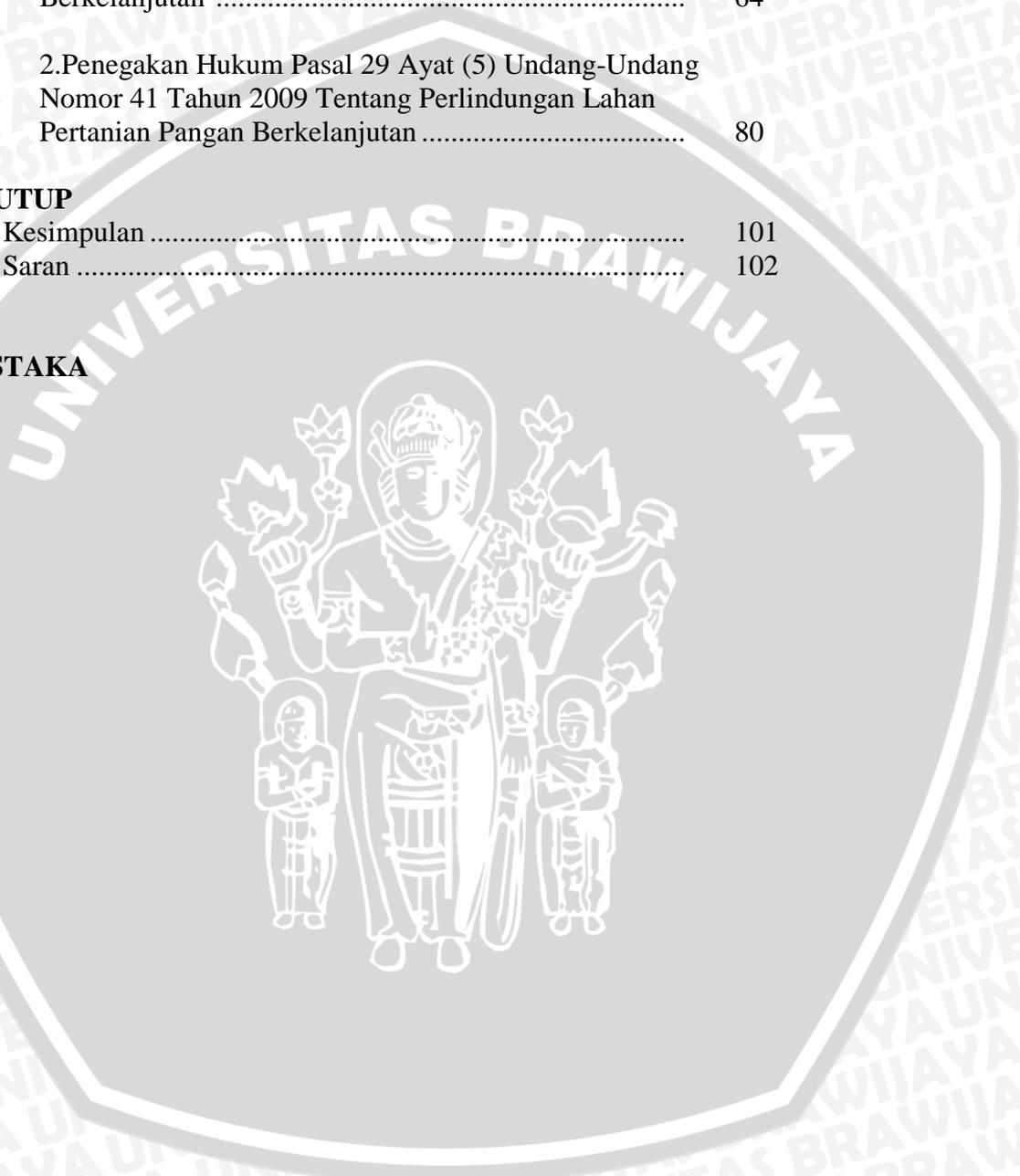
Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Bagi Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan Untuk Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	64
1. Analisis Pasal 29 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Bagi Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan Untuk Lahan pertanian Pangan Berkelanjutan	64
2. Penegakan Hukum Pasal 29 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	80

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	101
B. Saran	102

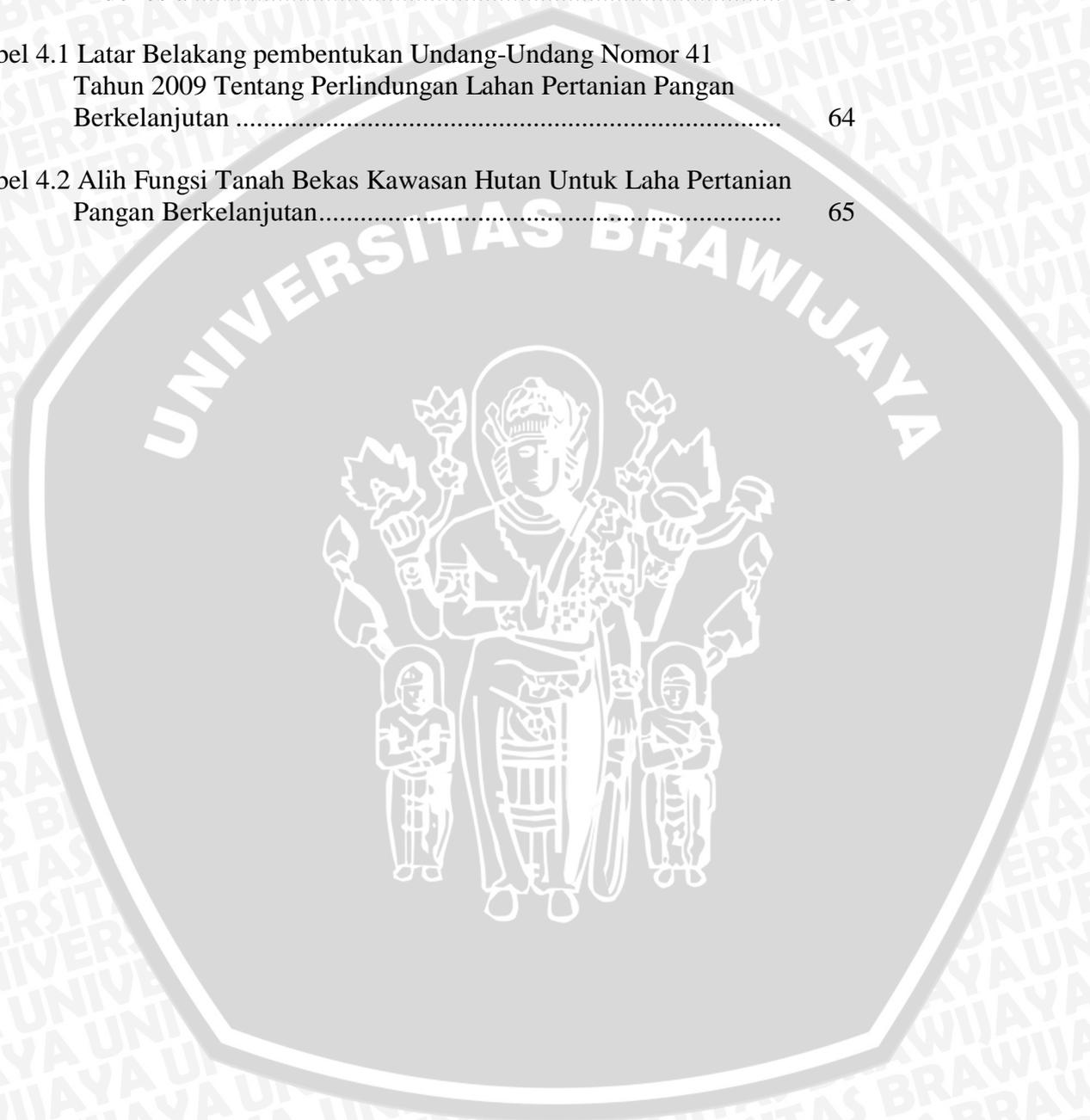
DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Dinamika Perkembangan Politik Hukum Ketahanan Pangan di Indonesia	30
Tabel 4.1 Latar Belakang pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	64
Tabel 4.2 Alih Fungsi Tanah Bekas Kawasan Hutan Untuk Laha Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	65



DAFTAR LAMPIRAN

Surat Pernyataan Keaslian Skripsi

Surat Penetapan Bimbingan Skripsi

Kartu Bimbingan Skripsi



KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah atas limpahan rahmat dan Petunjuknya sehingga Penulis bisa menyelesaikan skripsi ini yang berjudul Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan Untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Studi tentang pasal 29 ayat (5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dengan Peraturan Terkait Kawasan Hutan). Penulisan karya ilmiah hukum ini untuk mengkaji pengaturan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan peraturan perundangan terkait khususnya kawasan hutan. Untuk itu perlu dilakukan telaah sinkronisasinya agar dapat diketahui permasalahan terkait pelaksanaannya untuk mendukung ketahanan pangan. Sholawat dan salam semoga tetap tercurah kepada Nabi Muhammad SAW.

Penulisan Skripsi ini merupakan sebagian syarat untuk memperoleh Gelar Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum. Penulis, dalam menyelesaikan skripsi ini telah melibatkan banyak pihak terutama Orang Tua tercinta (Alm) Santoso Sujarwo, SH., dan Rachmawati Diana . Oleh karena itu, ucapan terimakasih dan penghargaan setinggi-tingginya selanjutnya saya sampaikan kepada :

1. Bapak Dr. Sihabudin, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Siti Hamidah, SH., M.M, selaku Ketua Bagian Hukum Perdata yang telah meluangkan waktunya dan dengan sabar membantu dalam proses penulisan skripsi ini.
3. Bapak Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing I Penulis yang telah meluangkan waktunya dan dengan sabar mengarahkan, membimbing, memotivasi, serta memberikan kritik dan saran dalam proses penulisan skripsi ini.
4. Bapak Dr. Moh.Fadli, SH.,M.H, Dosen Pembimbing II Penulis yang telah meluangkan waktunya dan dengan sabar mengarahkan, membimbing, memotivasi, serta memberikan kritik dan saran dalam proses penulisan skripsi ini
5. Seluruh dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya khususnya pengampu konsentrasi Agraria angkatan 2013 dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

6. Orang Tua tercinta (Alm) Santoso Sujarwo, SH., dan Rachmawati Diana atas segala kasih sayang, pengorbanan, kesabaran, dukungan materiil dan moril serta doa dan restu yang diberikan kepada Penulis, InsyaAllah akan putramu persembahkan kebahagiaan untuk selamanya.
7. Adik tercinta Safril Dian Santoso atas segala bantuan dan dukungan kepada Penulis, tetaplah konsisten dengan tujuan kita membahagiakan orang tua.
8. Keluarga Besar khususnya Nenek tercinta, Pakdhe, Budhe, Om, Tante dan keponakan semua atas doa dan dukungannya.
9. Sahabat Penulis PANDOWO LIMA, Bisma Putra Mahardhika, SH., Mohammad Amanu, Rizy Ahmada, dan Haryadi Saptono atas suka duka, kebersamaan, belajar bersama segala tentang kehidupan, dan khususnya dalam semangat berjuang bersama membahagiakan orang tua di Kota perantauan.
10. Sahabat- sahabat penulis yaitu Niko, Dito Ambon, Adam, Gembor, Della, Yudas, Jay Jandonk, Edo, Jefri Pocong, Budhe Ireg, Zaki, Fikri, Yusti, Faisol dan sahabat lain yang belum tertulis kalian akan selalu tetap menjadi sahabat.
11. Kawan seperjuangan seluruh angkatan serta alumni Keluarga Besar FORMAH PK FH UB atas kebersamaan dalam semangat berjuang bersama menjaga tegaknya hukum, Salam Kebenaran, Keadilan dan Kerakyatan.
12. Bapak Ibu Dosen dan Advokat di Biro Konsultasi dan Bantuan Hukum (BKBH FH UB) serta kawan kawan Paralegal angkatan pertama atas kebersamaan dan kesempatan yang diberikan kepada Penulis untuk belajar bersama segala hal tentang perihnya mencari keadilan bagi rakyat tak berpunya.
13. Diastri Primatika atas segala bantuan, doa, semangat, dan motivasi dengan penuh kesabaran dan kasih sayang kepada Penulis.
14. Seluruh Rekan angkatan 2010 FH UB yang tidak bisa disebutkan satu persatu, terima kasih atas pertemanan dan bantuannya jangan sampai berhenti sampai disini dulur.
15. Pihak-pihak lain yang telah yang turut membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhirnya teriring doa semoga Allah SWT memberikan balasan yang berlipat kepada mereka semua, serta kepada mereka yang tak bisa disebut satu persatu atas bantuan yang telah diberikan. Penulis sangat sadar bahwa masih banyak hal-hal yang perlu dianalisis lebih dalam, sehingga kritik dan saran yang membangun dari semua pihak sangat diharapkan. Akhir kata dari penulis berharap apa yang dituangkan dalam penulisan skripsi ini dapat

memenuhi kehendak semua pihak dan bermanfaat serta menambah khasanah ilmu pengetahuan khususnya Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Malang, 14 Maret 2014

Penulis



BAB I PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Semakin pesatnya arus globalisasi semakin beragam pula tantangan yang dihadapi Indonesia untuk mensejahterakan rakyatnya. Permasalahan mulai meningkatnya jumlah penduduk sebanyak 237,641,326 jiwa,¹ secara langsung berdampak pada peningkatan kebutuhan lahan serta pangan bagi kehidupan masyarakatnya.

Jumlah penduduk bertambah dan begitu juga tuntutan akan standar hidup yang lebih baik. Kedua gejala ini menyebabkan meningkatnya permintaan pada hasil hutan dan industri kehutanan, termasuk kertas, kayu bangunan, kayu bakar, dan banyak yang lain yang dicerminkan didalam pengurusan hutan yang lebih berat. Perlindungan atas lahan pertanian dan sumber daya lain telah pula menjadi semakin penting, dan ini mungkin dapat digalakan melalui perlindungan dan perhatian kepada hutan-hutan yang melingkupi gunung, mempengaruhi tata air dan memperbaiki lingkungan².

¹Website Badan Pusat Statistik, **Data Jumlah Penduduk 2010**, (online), http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=12¬ab=1 diakses pada 8 Juni 2013

²B. Husch, **Perencanaan Inventarisasi Hutan**, UI Press, Jakarta, 1987, hlm 2

Kebutuhan akan pangan merupakan kebutuhan pokok yang mendasar bagi umat manusia. Dalam sejarah Indonesia sejak merdeka hingga saat ini, sebenarnya pemerintah revolusi hijau pada awal Orde Baru dan yang terakhir adalah revitalisasi pertanian yang dicanangkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.³

Sektor pertanian masih merupakan penyedia lapangan kerja terbesar dengan ketersediaan yang paling dominan pada subsektor padi, subsektor tanaman sayuran dan buah-buahan.⁴ Hal tersebut merupakan fakta yang tidak dapat terbantahkan lagi, mengingat keadaan wilayah negara ini dan ikonya sebagai negara agraris. Sebagaimana data dari Badan Pusat Statistik pada Februari 2013 pekerja di bidang pertanian mencapai 39,96 juta orang.⁵ Namun semua berubah ketika zaman berganti menjadi era industrialisasi. Dengan penyedia lapangan kerja terbesar sektor pertanian terutama pangan terkuak fakta ironis yakni kompensasi tenaga kerja di sektor pertanian adalah yang terkecil maka secara relatif bagian terbesar dari penduduk Indonesia akan berasal dari rumah tangga yang menggantungkan hidupnya dari sektor tersebut.⁶

³Tulus Tambunan, **Pembangunan Pertanian dan Ketahanan Pangan**, UI Press, Jakarta, 2010, hlm 306.

⁴Handewi P.Saliem dkk, **Diversifikasi Usaha Rumah Tangga dalam Mendukung Ketahanan Pangan dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia**, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian- Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian-Departemen Pertanian, Bogor, 2006, hlm 111

⁵Website Badan Pusat Statistik, **Berita Resmi Statistik Keadaan Ketenagakerjaan Februari 2013**, No. 35/05/Th. XVI, 2013, (online), http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=06¬ab=2, diunduh pada 26 Januari 2014 pukul 20.00

⁶Ibid

Pertanian tidak lepas dari kebutuhan lahan, pertanian Indonesia saat ini menggunakan lahan sawah kurang lebih 4,5% dari total luas daratan⁷ dengan lahan yang masih minim serta permasalahan baru dampak dari pembangunan yakni konversi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian juga mengancam ketahanan pangan nasional. Disamping itu terkait kebutuhan lahan untuk keperluan yang sangat mendesak seperti kebutuhan pemukiman dengan digalaknya program sejuta rumah dari pemerintah dan 1000 menara untuk rusunawa apabila dihitung kebutuhan lahan hanya untuk 500.000 unit rumah sederhana berukuran 45 M² akan menghabiskan lahan kurang lebih 2.250 hektar. Diluar itu kebutuhan akan lahan industri, perkantoran, dan lahan lahan terbuka lainnya untuk kepentingan masyarakat luas.

Menyikapi hal ini maka pemerintah mengeluarkan peraturan untuk melindungi lahan pertanian dengan Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dasar pertimbangan dibuatnya peraturan ini adalah melindungi lahan pertanian pangan untuk menjamin kedaulatan pangan bagi seluruh warga negara yang merupakan kewajiban dari negara untuk melaksanakannya.

Selama periode 1979-1999 konversi lahan sawah di Indonesia mencapai 1.627.514 Ha atau 81.376 Ha/tahun⁸. Lalu pada tahun 1994-1999 dimana 103.476 ha beralih fungsi dari lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian dan paling besar di Pulau Jawa dimana 73.712 ha dari total keseluruhan alih fungsi lahan pertanian di

⁷ Ibid., hlm 103

⁸ Naskah Akademik Undang-Undang 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, hlm 38

Indonesia adalah di Pulau Jawa⁹. Namun disaat bersamaan luasan konversi lahan pertanian pangan tidak diikuti dengan penambahan lahan sawah baru, pada tahun 1999-2002 konversi lahan sawah di Indonesia adalah 563.159 ha dan diikuti penambahan lahan sawah seluas 139.302 ha¹⁰. Dengan demikian dapat dikatakan mengalami penurunan seluas 423.857 ha padahal pertumbuhan penduduk dan kebutuhan pangan terus selalu meningkat.

Beberapa pertimbangan pembentukan undang-undang perlindungan lahan pertanian pangan mempertimbangkan beberapa permasalahan yang telah maupun berpotensi menggerus lahan pertanian pangan. Sebagaimana konsideran di bagian (d) yang merefleksikan kekhawatiran adanya ancaman degradasi lahan pertanian pangan akibat bermacam-macam faktor penyebab yang berakibat peningkatan kebutuhan lahan.

Untuk menanggulangi degradasi lahan yang terus meningkat maka substansi Undang undang ini juga merencanakan lahan pertanian menjadi 3¹¹ yaitu Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan ; Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ; dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Perencanaan ini juga mengacu dari berbagai aspek seperti diatur pada Pasal 10 Undang Undang No 41 Tahun 2009. Penetapan lahan pun dilakukan dengan menjadikannya Rencana Pembangunan mulai tingkat nasional hingga tingkat kabupaten/kota sesuai pasal 17 Undang Undang No 41 Tahun 2009. Kebutuhan lahan memang menjadi persoalan serius tidak hanya itu

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

¹¹ Pasal 9 ayat (2) UU No 41 Tahun 2009

saja tetapi juga dirumuskan dalam Undang Undang ini terkait Ekstensifikasi Kawasan Pertanian Pangan didalamnya terdapat juga pengalihan lahan non pertanian menjadi lahan pertanian di pasal 29. Sasaran utama dari ekstensifikasi lahan ini adalah Tanah Terlantar dan Tanah Bekas Kawasan Hutan.

Peraturan ekstensifikasi lahan pertanian pangan berkelanjutan selanjutnya mengatur terkait tanah bekas kawasan hutan yang belum diberikan hak atas tanah sesuai peraturan perundang – undangan. Demikian dalam pasal 29 ayat (5) berbunyi :

“ Tanah bekas kawasan hutan dapat dialihfungsikan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) apabila :

- a. tanah tersebut telah diberikan dasar penguasaan atas tanah, tetapi sebagian atau seluruhnya tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin/keputusan/surat dari yang berwenang dan tidak ditindaklanjuti dengan permohonan hak atas tanah; atau
- b. tanah tersebut selama 1 (satu) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin/keputusan/surat dari yang berwenang.”

Merujuk isi pasal tersebut maka alih fungsi tanah bekas kawasan hutan adalah tanah tanah hutan yang hak penguasaannya diberikan kepada masyarakat namun tidak dimanfaatkan sebagian atau seluruhnya dalam jangka waktu 1 tahun setelah mendapatkan izin maka dapat dialihfungsikan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Fenomena degradasi lahan sawah atau pertanian juga dialami oleh kawasan hutan. Permasalahan kehutanan tidak hanya menjadi problem di negara berkembang

seperti Indonesia tetapi juga bagi negara maju, contohnya Amerika Serikat. Ancaman permasalahan ini antara lain :¹²

1. Pencemaran udara dari mobil dan sumber sumber industri mematikan dan merusak pohon pohon; Pencemaran itu juga membuat pohon lebih mudah diserang serangga dan penyakit;
2. Pengoperasian perusahaan kayu besar-besaran memisahkan hutan hutan alam yang kompleks secara hayati menjadi lahan lahan yang semakin kecil yang dikelilingi wilayah hutan yang semakin sederhana dan lebih mudah;
3. Konversi berbagai macam hutan alam menjadi perkebunan pohon kayumenyebabkan pemiskinan hayati, terutama di wilayah Selatan dan Pasifik Barat Laut;
4. Hama-hama dan penyakit aneh yang masuk (misalnya, ngenat, gypsy, penyakit Chestnut, dan penyakit Dutch elm) mengancam kaitan kaitan ekologi serta spesies spesies asli;
5. Pengembangan kota dan kota pinggirannya menggusur hutan sekunder dipinggiran sebagian besar wilayah metropolitan; dan
6. Pengembangan tempat berlibur, tempat rekreasi, penambangan, pengeboran minyak, dan pembangunan jalan memecah-mecah dan mengurangi hutan di wilayah pedesaan.

¹²Charles Victor Baber dkk, **Menyelamatkan Sisa Hutan di Indonesia dan Amerika Serikat**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999, halaman 17 dan 19

Hal-hal diatas merupakan hal-hal yang relatif berat untuk dihindari layaknya di negara maju dengan tingkat pendapatan yang tinggi menjadikan kebutuhan akan sumber daya yang tinggi pula terkait kebutuhan primer, transportasi, dan rekreasi serta kebutuhan lainnya yang membutuhkan sumber sumber hutan untuk pemenuhannya.

Sebagaimana diketahui bahwa luas hutan Indonesia mencapai 99,6 juta hektar atau 52,3% luas wilayah Indonesia¹³. Akan tetapi luas hutan ini menjadi sangat penting dimata dunia internasional terkait fungsi hutan Indonesia sebagai paru paru dunia. Menjadi permasalahan saat ini adalah laju deforestasi hutan 610.375,92 Ha per tahun (2011) dan tercatat sebagai tiga terbesar di dunia¹⁴. Data lain menunjukan total deforestasi hutan antara tahun 2000 – 2009 mencapai 15.158.926.59 hektar¹⁵ atau rata- rata sekitar 1,6 juta hektar setiap tahunnya. Terjadinya deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia antara lain disebabkan oleh :

1. Kebakaran dan perambahan hutan;
2. Illegal logging dan illegal trading yang antara lain didorong oleh adanya permintaan yang tinggi terhadap kayu dan hasil hutan lainnya di pasar lokal, nasional dan global.

¹³Website Kementerian Kehutanan, **Buku Statistik Kehutanan Indonesia Kemenhut 2011**, 2012, (online), http://www.dephut.go.id/index.php/news/statistik_filter diakses pada 8 Juni 2013

¹⁴Website WWF, **Deforestasi Hutan**,(online), http://www.wwf.or.id/cara_anda_membantu/bertindak_sekarang_juga/mybabytree/ diakses pada tanggal 8 Juni 2013

¹⁵Website FWI, **Deforestasi Hutan**, (online), http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2013/02/PHKI_2000-2009_FWI_low-res.pdf pada tanggal 8 Juni 2013

3. Adanya konversi kawasan hutan secara permanen untuk pertanian, perkebunan, pemukiman, dan sebagainya.
4. Adanya penggunaan kawasan hutan di luar sektor kehutanan melalui pinjam pakai kawasan hutan.
5. Pemanenan hasil hutan yang tidak memperhatikan prinsip-prinsip PHL.

Adapun penyebab lain yang lebih mendasar adalah belum adanya institusi pengelola hutan di tingkat tampakdalam bentuk unit-unit pengelolaan hutan (KPH) pada sebagian besar kawasan hutan produksi dan hutan lindung, khususnya diluar Jawa¹⁶.

Pada satu sisi kebutuhan akan lahan khususnya untuk pertanian pangan merupakan hal yang wajib dan sifatnya sangat dibutuhkan oleh masyarakat dengan jumlah lahan yang tetap dan meningkatnya tingkat peralihan lahan pertanian menjadi non pertanian yang tidak diimbangi dengan penggantian lahan pertanian baru akan sangat mengancam ketahanan pangan Indonesia. Namun kebutuhan akan hutan juga tidak dapat diabaikan karena hutan juga memegang peranan vital sebagai peyangga kehidupan dengan fungsinya sebagai penghasil oksigen (O²) bagi pernafasan makhluk hidup serta resapan air untuk memenuhi kebutuhan air bagi makhluk hidup. Dilihat dari angka konversi lahan hutan yang berubah dan bahkan tidak termanfaatkan maka pemerintah mengambil inisiatif untuk memanfaatkan dan bahkan mengalihfungsikan

¹⁶Website KPH Dephut, **Faktor Penyebab Deforestasi Hutan**, (online), http://www.kph.dephut.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=233:apa-penyebab-terjadinya-deforestasi-dan-degradasi-hutan-di-indonesia-dan-apa-kaitannya-dengan-kepentingan-pembangunan-kph-&catid=35:pertanyaan-sering-ditanyakan&Itemid=379, diakses pada 8 Juni 2013

tanah tanah bekas kawasan hutan tersebut menjadi cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Tabel 1. Data Penelitian Sebelumnya

No	Nama	Tahun/Judul	Objek Penelitian
1	MF.Anita Widhy Handari	2012/ IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN MAGELANG	Para Pemilik Lahan Petanian Baik Yang Telah Melakukan Konversi Lahan Maupun Yang Belum Melakukan Konversi Dan Anggota IPPT Sebagai Pelaksana Kebijakan. Hasil Penelitian Menunjukkan Implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Di Kabupaten Magelang Sampai Pada Tahap Identifikasi Lokasi.
2	M.Aniquil Fahmi	2010/IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN KLATEN DALAM PROGRAM PERLINDUNGAN LAHAN PANGAN BERKELANJUTAN PADA KAWASAN PANGAN	Tujuan Dari Penelitian Ini Adalah Mengkaji Penetapan Kawasan Pangan Di Kabupaten Klaten Yang Merupakan Bagian Dari Penetapan Rencana Tata Ruang Kawasan Di Wilayah Desa/Kabupaten Sudah Sesuai Dengan UU No. 41 Tahun 2009 Serta Untuk Mengkaji Faktor-Faktor Yang Menjadi Kendala Penetapan Kawasan Pangan Sebagai Lahan Abadi Dan Solusi Mengatasi Kendala Yang Dihadapi.

Sumber : Hasil Olah Penulis

Proses pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan juga tidak lepas dari berbagai peraturan yang mengatur terkait kawasan

hutan. Maka dari itu diperlukan telaah untuk meninjau apakah proses pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan sudah sinkron dengan peraturan terkait kawasan hutan.

Berdasar paparan diatas peneliti mengambil judul PEMANFAATAN TANAH BEKAS KAWASAN HUTAN UNTUK LAHAN PERTANIAN PANGAN (Studi tentang Pasal 29 ayat (5) Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan Peraturan Terkait Kawasan Hutan).

2. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana konsep pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan di Indonesia ?
2. Bagaimana pengaturan hukum dalam Pasal 29 ayat (5) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan peraturan terkait kawasan hutan bagi pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan ?

3. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah diatas dapat dirumuskan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan konsep pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan sejauh mana kesesuaian konsep dan pengaturannya pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan

pertanian pangan berkelanjutan dalam hukum positif dan kaitanya dengan peraturan perundangan terkait kawasan hutan.

4. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis :

Sebagai bahan pengembangan ilmu pengetahuan yang diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat terkait pengaturan pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan dalam Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Kemudian memberikan solusi terkait permasalahan tersebut.

2. Manfaat Praktis :

a. Bagi Pemerintah

Mengetahui dan mengidentifikasi pengaturan dalam rangka pelaksanaan pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk pertanian pangan berkelanjutan terkait pengalihfungsian tanah bekas kawasan hutan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan.

b. Bagi Masyarakat

Memberikan informasi dan pengetahuan khususnya bagi masyarakat yang mempunyai hak penguasaan atas hutan yang kemungkinan bisa dialihkan untuk perlindungan lahan pertanian panganberkelanjutan.

5. SISTEMATIKA PENULISAN

1. Pada Bab I Pendahuluan

Diuraikan pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

2. Pada Bab II Kajian Pustaka

Diuraikan Kerangka Teori dan Kerangka Pemikirannya dan penjelasannya.

3. Pada Bab III Metode Penelitian

Diantaranya meliputi jenis jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber penelitian, teknik memperoleh data dan teknik analisis sumber hukum

4. Pada Bab IV Pembahasan

Berisi tentang pembahasan mengenai jawaban dari rumusan masalah mengenai pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan

5. Pada bab V Penutup

Berisi kesimpulan dan saran mengenai pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

1. Tinjauan Umum tentang tanah

Tanah memiliki pengertian yang sangat beragam. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian tanah adalah permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.¹⁷ Tanah adalah lapisan bumi bagian atas yang mempunyai tekstur, struktur, warna, kesuburan, dan si

fat lain yang dapat dibedakan darimaterial pasir, kerikil, batuan.¹⁸Tanah adalah bagian atas kerak bumi yang telah mengalami pelapukan (*weathering*) atau lebih luas dimana berbagai organisme dapat hidup baik diatasnya maupun di dalamnya, berbeda dari lithosfer atau kerak mineral bumi yang tidak bermahkluk hidup , umumnya meski tidak selalu, dapat dipilahkan atas horizon-horizon atau dasar susunan mineral dan bahan organik.¹⁹

Tanah dalam pengertian hukumadalah permukaan bumi sebagai yang dinyatakan dalam Pasal 4 UUPA²⁰. Pasal 4 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang memberikan pengertian sebagai berikut:

¹⁷Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa,**Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua**, Balai Pustaka, Jakarta,1996, hlm 1000

¹⁸Tim penyusun kamus PS, **Kamus Pertanian Umum**, PT Penebar Swadaya, 1997, Jakarta, hlm 475

¹⁹Sjamsoe'oed Sadjad, **Kamus Pertanian**, PT Grasindo, Jakarta, 1993, hlm 150

²⁰Boedi Harsono, **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional**, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007. Hlm 3

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.

Bila merujuk pengertian pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria, berarti tanah adalah permukaan bumi. Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*.²¹ *Social asset* dalam hal ini menjadikan tanah dalam hal penggunaannya tidak boleh hanya untuk kepentingan pribadi semata, seperti yang dikemukakan S.Gutama²² bahwa tanah itu harus dipergunakan sesuai dengan keadaan dan sifat daripada haknya, dengan demikian barulah penggunaan itu dapat bermanfaat, baik bagi yang punya, maupun bagi masyarakat dan negara. Sebagai *capital asset* tanah merupakan aset yang memiliki nilai untuk dijadikan modal dalam melakukan pengembangan dalam perspektif ekonomi, namun jika dilihat dalam konteks negara, tanah sebagai modal ini harus digunakan untuk melakukan pembangunan bagi kesejahteraan warga negara bukan hanya untuk kepentingan ekonomis semata.

2. Kajian Umum tentang Kehutanan

2.1 Tinjauan Umum tentang Hutan

Pengertian Hutan berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia²³ adalah tanah yang luas yang ditumbuhi pohon-pohon. Menurut kamus pertanian umum²⁴, Hutan

²¹Achmad Rubaie, **Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**, Bayumedia, Malang, 2007, halaman 1.

²²S.Gautama, **Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria**, Alumni, Bandung, 1986, halaman 20

²³Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Op.Cit*, halaman 362

²⁴Tim penyusun kamus PS, *Op.Cit*, halaman 194

adalah tanah yang luas yang ditumbuhi pohon-pohon, biasanya tidak dipelihara oleh orang. Kemudian dalam kamus pertanian²⁵ hutan disebutkan ada dua yakni hutan primer yang artinya hutan perawan, hutan yang belum mengalami penebangan (eksploitasi) oleh manusia. Hutan sekunder adalah bentukan hutan yang tumbuh dari hutan primer yang ditebang habis. Penjelasan tentang hutan juga dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan didalam ketentuan umum Pasal 1 angka 2, yakni:

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

Pengertian tentang hutan setelah merujuk dari berbagai kamus bahasa serta ketentuan umum dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah suatu kesatuan di permukaan bumi (tanah) yang cukup luas dan di atasnya terdapat suatu kesatuan ekosistem sumber daya alam hayati yang umumnya berisi pepohonan dan tumbuhan lainnya yang tumbuh secara alamiah (merupakan proses langsung dari alam tanpa campur tangan manusia).

Penjelasan tentang Kehutanan juga dapat dilihat dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang berbunyi:

Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.

Pengertian mengenai kehutanan didalam Undang-Undang Kehutanan menitikberatkan pada sistem administrasi terkait hutan, seperti yang dapat dijabarkan

²⁵Sjamsoe'oed Sadjad, *Op.Cit*, halaman 55

dalam isi pasal diatas yang diawali kata sistem pengurusan yang dapat diartikan dalam segi kegiatan administrasi serta diakhiri dengan diselenggarakan secara terpadu. Penyelenggara yang dimaksud dalam pasal diatas sangat jelas adalah pemerintah sebagai penyelenggara negara dan dilaksanakan secara terpadu yang mengartikan pada prosesnya wajib mempertimbangkan hal hal yang terkait dengan hutan atau yang lainnya.

Hutan memiliki arti penting yaitu pertama hutan yang berisi sumber daya alam hayati merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada manusia (masyarakat) dan sebagai kekayaan alam yang tak ternilai harganya untuk manusia menjalani kehidupannya, kedua hutan merupakan satu kesatuan ekosistem yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain.²⁶Hutan mempunyai dua fungsi yakni fungsi ekonomis dan ekologis.²⁷ Fungsi ekonomis disini hutan bisa dimanfaatkan untuk mendapatkan keuntungan disektor ekonomi semisal pemanfaatan kayu untuk bahan baku kertas, penyadapan getah untuk bahan baku karet, dan bahkan tanpa merubah bentuk hutan juga bisa mendapatkan keuntungan seperti untuk pariwisata dan semacamnya. Fungsi ekologis yang ada dalam hutan dimana hutan berfungsi untuk menjaga kestabilan lingkungan seperti mencegah erosi dan menyerap karbondioksida(CO^2) dan mengeluarkan oksigen(O^2). Tidak hanya itu hutan juga mempunyai manfaat yang cukup besar bagi kehidupan manusia yaitu untuk sumber bahan baku industri, sumber pangan dan obat-obatan, sumber air(fungsi hutan sebagai

²⁶Suriansyah Murhaini, **Hukum Kehutanan : Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan di Bidang Kehutanan**, Yogyakarta, Laksbang Grafika , Yogyakarta, 2012, halaman 9 – 10.

²⁷Otong Rosadi, **Pertambangan Dan Kehutanan Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila:Dialektika Hukum Dan Keadilan Sosial**, Thafa Media, Yogyakarta, 2012, halaman 78-79.

resapan air), dan masih banyak manfaat lainnya bagi sebagai daya dukung kehidupan manusia dan bahkan makhluk hidup lainnya.

2.2 Tinjauan Umum tentang Kawasan Hutan

Kawasan hutan menurut pasal 1 angka 3 didalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Pengertian ini juga konsisten dalam beberapa aturan dibawahnya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan dan Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.

Judicial Review kepada Mahkamah Konstitusi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas (diwakili oleh Bupati H. Muhammad Mawardi), Hambit Bintih (Bupati Gunung Mas), Duwel Rawing (Bupati Katingan), Zain Alkim (Bupati Barito Timur), H. Ahmad Dirman (Bupati Sukamara), dan Akhmad Taufik (Wiraswasta) yang menurut para pemohon frasa “*ditunjuk dan atau*” dalam Pasal 1 Angka 3 tersebut bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, atas permohonan ini kemudian pada tanggal 21 Februari 2012 terbit Putusan MK Nomor: 045/PUU-IX/2011 dan dalam Putusan tersebut MK mengabulkan permohonan para pemohon menghapus frasa “*ditunjuk dan atau*” dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-undang Kehutanan sehingga berbunyi : “ kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap “. Implikasinya penentuan kawasan hutan tidak

hanya sekedar pada penunjukan kawasan hutan tetapi juga dilakukan proses penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan²⁸. Pengertian mengenai kawasan hutan telah dilakukan Menurut pemahaman Bambang Eko Supriyadi yang bekerja di Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perum Perhutani) kawasan hutan adalah pengertian yuridis atau status hukum, yaitu wilayah atau daerah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap²⁹.

Pengaturan mengenai kawasan hutan diatur secara pokok di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan di bab IV mengenai Perencanaan Kehutanan mulai inventarisasi hutan, setelah itu tentang pengukuhan kawasan hutan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan di wilayah Indonesia dan mengenai Penatagunaan Kawasan Hutan dan selanjutnya tentang pembentukan wilayah pengelolaan hutan. Undang undang ini selanjutnya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan dan dikuatkan dengan Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan.

2.3 Pengaturan Kehutanan di Indonesia

Sejarah perkembangan pengaturan kehutanan sudah berlangsung sejak lama dan sejalan dengan itu pula pengaturan kehutanan mendapat berbagai macam

²⁸Bambang Eko Supriyadi, *Loc. Cit*

²⁹*Ibid.* hlm 68

perubahan kaitanya dengan substansi pengaturanya dan arah kebijaksanaan serta pertimbanganya yang beragam.

Menurut Salim HS³⁰, perkembangan perundang-undangan dibidang kehutanan dibagi dalam tiga periode atau zaman :

A. Zaman Pemerintahan Hindia Belanda

Pada zaman Pemerintaha Hindia Belanda banyak produk hukum yang mengatur mengatur mengenai kehutanan yakni :

1. Reglemen Hutan 1865

Reglemen Hutan 1865 mengatur tentang pemangkuan hutan dan eksploitasi hutan, Reglemen ini dirancang oleh F.H. Der Kindiren yaitu Panitera Mahkamah Agung, F.G. Bloemen Waanders seorang Inspektur tanaman budidaya dan E. Van Roessler yaitu seorang Inspektur Kehutanan. Pada tanggal 10 Agustus 1861 ada tiga buah rancangan yang mereka usulkan yaitu Reglemen untuk pemangkuan hutan dan eksploitasi hutan di jawa dan Madura dan segala sesuatu yang berkaitan dengan itu berikut nota penjelasannya, rancangan petunjuk pelaksanaan untuk penanaman dan pemeliharaan pohon jati dalam hutan pemerintah di jawa dan Madura berikut nota penjelasannya dan perancangan petunjuk pelaksanaan tentang penebangan dan pemeliharaan, pengujian, dan pengukuran kayu jati dalam hutan pemerintah di jawa dan Madura.

³⁰Salim, **Dasar-Dasar Hukum Kehutanan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2003. Hlm 18-39

Setelah melalui perkembangan yang cukup panjang maka disepakati hal-hal yang diatur dalam Reglemen 1865 yaitu pengertian hutan, hutan jati milik negara termasuk juga hutan jati yang ditanam dan dipelihara oleh rakyat atas pemerintah, eksploitasi hutan jati negara dilakukan semata-mata oleh usaha partikelir dengan dua cara yaitu pengusaha diwajibkan membayar retribusi setiap tahun dalam bentuk uang berdasarkan nilai kayu dan lamanya izin dan pengusaha tidak perlu membayar kayu kepada negara serta untuk keperluan Negara dengan menerima pembayaran tertentu untuk upah penebangan atas elokubik (satu elo= 68,8 cm), diwajibkan peremajaan alam dan untuk peremajaan buatan Surat izin untuk melakukan penebangan hanya dapat diberikan gubernur jendral. Reglemen 1865 memiliki banyak masalah dalam pelaksanaannya dan akhirnya diganti dengan Reglemen Hutan 1874.

2. Reglemen Hutan 1874

Reglemen Hutan 1874 diundangkan pada tanggal 14 April 1874 dan tidak hanya berlaku di Jawa dan Madura tapi juga berlaku di *Vorstenlanden* (tanah kasunan dan kesultanan) sepanjang pemerintah berhak atas kayu yang ada di hutan daerah itu kecuali yang sudah diserahkan ke pihak ketiga. Inti reglemen ini adalah membedakan hutan jati dan hutan rimba, pengelolaan hutan jati menjadi dua yakni hutan jati yang dikelola secara teratur dan yang belum ditata akan dipancang diukur dan dipetakan lalu dimasukkan kedalam distrik hutan yang dikelola oleh *Houtvester/adspiran houtvester* (calon *houtvester*), eksploitasi hutan sama dengan reglemen 1865, masyarakat dapat meminta surat izin penebangan untuk tujuan tertentu melalui

direktur *binnenlands bestuur* (pemerintahan dalam negeri), dan pemangkuan hutan rimba yang tidak dikelola secara teratur berada di tangan residen dibawah perintah direktur *binnelands bestuur* dibantu oleh seorang *houtvester*.

3. Reglemen Hutan 1897

Reglemen hutan 1874 diubah dengan Ordonansi 26 Mei 1882 dan Ordonansi 21 November 1894 tetapi akhirnya diganti dengan Ordonansi kolonial 1897. Reglemen hutan ini disebut reglemen hutan untuk pengelolaan hutan-hutan negara di Jawa dan Madura 1897 dan dijabarkan lebih lanjut dalam Keputusan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1897 tentang Reglemen Untuk Jawatan Kehutanan Jawa dan Madura. Perbedaan reglemen ini dengan sebelumnya yaitu tentang pengertian hutan Negara, pembagian hutan Negara, pemangkuan hutan dan eksploitasi hutan.

4. Reglemen Hutan 1913

Setelah berlangsung selama 16 tahun, reglemen hutan 1897 digantikan dengan Ordonansi Kolonial 30 Juli 1913 dengan ditetapkannya Reglemen untuk pemangkuan hutan negara untuk Jawa dan Madura 1913 yang berlaku mulai 1 Januari 1913. Hal yang diatur dalam reglemen hutan 1913 ini adalah sebagai berikut :

- a. Pemangkuan Hutan yang mencakup penataan hutan, penelitian hutan, pemangkuan hutandan pengelolaan getah hutan.
- b. Eksploitasi hutan.
- c. Pengamanan hutan.

- d. Pemberian izin kepada masyarakat untuk menggembala di bagian hutan tertentu dan pemungutan beberapa jenis hasil hutan seperti rotan, buah-buahan, alang-alang, dan pemungutan kulit kayu.
- e. Pemberian izin melalui Kepala Pemerintahan Daerah untuk berburu dan menyandang senapan di kawasan hutan.

5. Ordonansi Hutan 1927

Reglemen 1913 pada tahun 1927 diganti dengan Peraturan pengelolaan hutan negara di Jawa dan Madura yang lebih dikenal secara singkat yaitu "*Bosordonantie voor Java en Madura 1927*" (Ordonansi Hutan untuk Jawa dan Madura) yang diumumkan dalam lembaran negara 1927 nomor 221 dan terakhir ditambah dengan lembaran negara 1940 nomor 3. Hal-hal yang diatur dalam ordonansi hutan 1927 terdiri dari tujuh bab dan tiga puluh satu pasal yang berisi : (1). Pengertian hutan (Pasal 1 sampai Pasal 6), (2). Susunan hutan (Pasal 7), (3). Penyelidikan hutan (Pasal 8), (4). Pengurusan hutan (Pasal 9 sampai Pasal 13), (5). Perlindungan hutan (Pasal 14 sampai Pasal 15), (6). Pengumpulan hasil hutan, penggembalaan hewan, memotong makanan hewan, dan pengambilan rumput-rumputan (Pasal 16 sampai Pasal 18), (7). Ketentuan Pidana dan Penutup (Pasal 19 sampai Pasal 31).

Ketentuan pidana yang diatur dalam aturan ini berupa pidana denda dan pidana kurungan selama tiga bulan bagi perusak hutan, sifat perbuatan pidananya adalah pelanggaran. Reglemen 1927 diatur lebih lanjut dalam *Boschverordening Voor Java an Madura* 1932. Pada tahun 1937 rancangan ordonansi hutan untuk luar Jawa dan Madura pernah diajukan tetapi tidak diundangkan karena didalam Pasal 4 Ayat

(1) rancangan itu mengatur bagian yang harus dibayar pemerintah hindia belanda kepada masyarakat pribumi.

B. Zaman Jepang

Pada tanggal 7 Maret 1942 pemerintah jepang mengeluarkan Undang-undang yang salah satu isinya mencegah terjadinya kekosongan hukum dengan tetap mengakui aturan hukum yang berlaku pada zaman Hindia Belanda. Dengan demikian maka ketentuan yang diberlakukan adalah ordonansi hutan 1927 dan berbagai aturan pelaksanaannya.

C. Zaman Kemerdekaan (Tahun 1945 sampai sekarang)

Sejak bangsa Indonesia merdeka hingga saat ini sudah ada beberapa aturan yang dihasilkan terkait pengaturan kehutanan nasional. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria

Pada dasarnya Undang-undang ini tidak mengatur secara khusus tentang kehutanan namun ada satu ketentuan yang mengatur tentang kehutanan terutama yang berkaitan dengan hasil hutan yaitu pasal 46 Undang-undang Pokok Agraria sebagai berikut :

(1). Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan dapat dipunyai oleh warga Negara Indonesia dan diatur dengan aturan pemerintah.

(2). Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

Ketentuan tersebut memberikan kesempatan kepada warga Negara Indonesia untuk memungut hasil hutan, akan tetapi penguasaan tanahnya tetap dikuasai oleh Negara.

2. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan

Undang Undang ini merupakan Undang Undang yang secara khusus mengatur hutan dan kehutanan. Arah kebijakan kehutanan memang lebih jelas disini dan menempatkan hutan sebagai sektor potensial dalam perekonomian Indonesia. Namun dalam persoalan ini hak-hak masyarakat ditempatkan lebih rendah dibawah kepentingan ekonomi seperti pengusaha hutan³¹. Pertimbangan ditetapkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1967 adalah sebagai berikut ini :

- a. Bahwa hutan adalah karunia dari tuhan sebagai sumber kekayaan alam yang memberikan manfaat serta mutlak dibutuhkan umat manusia sepanjang masa.
- b. Bahwa hutan di Indonesia adalah sumber kekayaan alam dan salah satu unsur pertahanan nasional yang harus dilindungi dan dimanfaatkan guna kesejahteraan rakyat secara lestari.

³¹ Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat, **Warta FKMM Volume 8 Nomor 4 April 2005**, Bogor

- c. Bahwa peraturan-peraturan di bidang kehutanan yang berlaku sekarang adalah warisan dari zaman kolonial sehingga tidak relevan dengan tuntutan revolusi.
- d. Bahwa untuk menjamin kepentingan rakyat dan Negara diperlukan Undang Undang pokok untuk menjadi dasar penyusunan peraturan dalam bidang kehutanan.

Undang Undang Pokok Kehutanan terdiri atas 8 bab dan 22 pasal. Hal-hal yang diatur dalam UndangUndang Pokok Kehutanan adalah (1). Pengertian hutan, hasil hutan, kehutanan, hutan menurut pemilikannya dan fungsinya; (2). Perencanaan hutan; (3). Pengurusan hutan; (4). Pengusahaan hutan; (5). Perlindungan hutan; (6). Ketentuan pidana dan penutup. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1967 dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan lainnya sejumlah 18 Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden, disamping itu telah ditetapkan lebih dari 10 Keputusan Menteri Kehutanan untuk menunjang dan melengkapi pelaksanaan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1967.

3. Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 ini merupakan salah satu peraturan perundang-undangan kehutanan yang dibuat pada era reformasi. Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 ini merupakan ketentuan hukum yang menggantikan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1967. Ada empat pertimbangan ditetapkannya Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999, yaitu :

- a. Hutan sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada bangsa Indonesia merupakan kekayaan yang dikuasai Negara, memberikan manfaat serba guna bagi umat manusia, maka wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan serta dijaga kelestariannya untuk kemakmuran rakyat bagi generasi sekarang maupun yang akan datang.
- b. Hutan sebagai salah satu penentu system penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat cenderung menurun kondisinya, maka perlu dipertahankan, dijaga daya dukungnya secara lestari dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, professional, serta bertanggung gugat.
- c. Pengurusan hutan yang berkelanjutan dan berwawasan mendunia harus menampung dinamika aspirasi masyarakat, adat, dan budaya serta tata nilai masyarakat yang berdasar norma hukum nasional.
- d. Undang Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kehutanan sudah tidak relevan dengan perkembangan keadaan saat ini sehingga perlu diganti.

Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 terdiri atas 17 bab dan 84 pasal.

Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 merupakan ketentuan yang bersifat menyeluruh karena telah memuat ketentuan-ketentuan baru yang belum dikenal dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1967. Hal-hal yang baru itu adalah seperti gugatan perwakilan (*class action*) yaitu gugatan yang diajukan oleh masyarakat ke

Pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum terhadap kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat.

Undang-undang Kehutanan di masa Orde Baru yakni Undang Undang Nomor 5 Tahun 1967 menjadi tulang punggung pembangunan dan penyumbang devisa kedua terbesar setelah migas serta dilakukannya pemanfaatan alam luar jawa dalam skala besar melalui HPH, Undang- undang Kehutanan yang baru yakni Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 memperhatikan juga aspek ekologi dan sosial selain aspek produksi, kebijakan otonomi daerah yang melimpahkan berbagai kewenangan pemerintahan dari pusat kepada daerah ternyata cenderung dimanfaatkan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebesar-besarnya tanpa mempedulikan kelestarian sumber daya alam, banyak terjadi ketidakpastian hukum dalam berbagai kebijakan sehingga sumber daya hutan terdegradasi hebat³².

Orde Reformasi dalam era B.J.Habibie secara ideologis tidak mengalami perubahan yang tercermin dalam Peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Produksi mengandung muatan jiwa, semangat, dan substansi yang secara prinsip tidak berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang HPH dan HPHH alias tidak mencerminkan jiwa dan semangat serta cita cita gerakan reformasi, lebih ironis lagi produk hukum di era reformasi dalam bentuk Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan secara ideologis dan substansial tidak berbeda alias sama dan sebangun dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 sebagai produk hukum

Dodik Ridho Nurrochmat (Eds), M.Fadhil Hasan (Eds), **Ekonomi Politik Kehutanan : Mengurangi Mitos dan Fakta Pengelolaan Hutan**, Jakarta, INDEF, 2012 ,Halaman 6

kehutanan pada era pemerintahan Orde Baru dan diibaratkan seperti lagu lama yang diaransemen ulang menurut selera produsernya³³. Artinya diperlukan ada upaya yang benar-benar untuk melakukan penataan ulang pengaturan dan pengelolaan produk hukum bidang kehutanan. Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengalami perubahan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2004 namun ternyata aturan ini menimbulkan beberapa penolakan oleh masyarakat yakni dapat dilihat dengan diajukan *Judicial review* atas Undang Undang tersebut pada 15 Februari 2005³⁴.

3. Tinjauan Umum tentang Lahan Pertanian Pangan

3.1. Pengertian Lahan

Pengertian lahan menurut kamus pertanian umum, lingkungan fisik yang meliputi tanah, iklim, relief, hidrologi, dan vegetasi yang saling mempengaruhi potensi penggunaannya³⁵. Selain itu dalam kamus Pertanian³⁶ juga mengartikan lahan sebidang tanah. Selanjutnya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia³⁷ pengertian lahan adalah tanah terbuka. Penjelasan mengenai lahan juga dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang berbunyi:

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

³³I Nyoman Nurjaya, **Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Antropologi Hukum**, Malang, UM Press, 2006, Hlm 131-132

³⁴ Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat, *Loc.Cit*

³⁵Tim penyusun kamus PS, *Op.Cit*, hlm 277

³⁶Sjamsoe' oed Sadjad, *Op.Cit*, hlm 84

³⁷Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Op.Cit*, hlm 552

hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia.

Merujuk pada pengertian pasal diatas yang dimaksud lahan adalah tanah (permukaan bumi yang diartikan tanah dalam pasal 4 UUPA) beserta yang berada diatasnya dan akan atau telah dilakukan penggunaannya. Jadi apabila merujuk dari berbagai pengertian lahan dalam berbagai kamus dan ketentuan umum mengenai lahan dalam Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan maka pengertian lahan adalah tanah terbuka yang akan atau telah dilakukan penggunaan atas fungsi tanah tersebut, semisal untuk perkebunan yang disebut lahan perkebunan, untuk pemukiman yang disebut lahan pemukiman dan sebagainya.

3.2. Tinjauan Umum Pertanian

Pertanian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia³⁸ perihal bertani mengusahakan tanah dengan tanam-menanam. Pada kamus pertanian³⁹ dalam arti luas, bidang pertanian mencakup juga pengelolaan hewan ternak dan ikan, sedangkan dalam arti sempit hanya yang berwujud pengelolaan tanaman yang berarti usaha menyadap energi matahari melalui jasa tanaman menghasilkan produk untuk dimanfaatkan lebih lanjut oleh manusia.

Jadi pengertian pertanian adalah kegiatan atau usaha manusia untuk mengelolah tanah dengan bercocok tanam untuk mendapatkan hasil dari tanaman yang ditanamnya.

³⁸*Ibid*, Hlm 1008

³⁹Sjamsoe'oed.*Op. Cit.* Hlm. 116

3.3 Tinjauan Umum Konsepsi Tentang Pangan

Pangan adalah bahan-bahanyang dimakan sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan bagi pemeliharaan, pertumbuhan, kerja dan penggantian jaringan tubuh yang rusak⁴⁰. Pangan menyediakan unsur-unsur kimia tubuh yang dikenal sebagai zat gizi⁴¹.

Pengertian pangan dalam Undang Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan ada di dalam Pasal 1 Ayat 1 yaitu:

Segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah, yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman.

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia⁴². Dalam Undang Undaang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pangan memberikan pengertian pangan adalah:

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan,kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Jadi pengertian pangan adalah segala sesuatu dari hasil sumber daya alam yang dapat digunakan untuk kebutuhan konsumsi manusia.

⁴⁰Laura J.Harper, dkk, **Pangan Gizi dan Pertanian**, UI Press, Jakarta, 1986. Hlm 12

⁴¹*Ibid*, Hlm 41

⁴²Triwibowo Yuwono, dkk, **Pembangunan Pertanian : Membangun Kedaulatan Pangan**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011. Hlm 56

3.4 Pengaturan Pangan di Indonesia

Aturan mengenai pangan dalam level peraturan perundang undangan baru sepenuhnya diatur dalam Undang undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, seiring perkembangan zaman dan semakin kompleksnya permasalahan pangan nasional maka digantikan dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pangan. Disamping itu pengaturan lain yang terkait juga penting untuk dijadikan solusi atas problematika pangan nasional diantaranya Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk mengatasi permasalahan lahan pertanian pangan. Berikut perkembangan pengaturan dan kebijakan pangan di Indonesia (1950-1999)

Tabel 2.1. Dinamika Perkembangan Politik Hukum Ketahanan Pangan di Indonesia⁴³

Orde	Rezim Pemerintahan	Kebijakan Pangan	Catatan
Orde Lama 1952-1964	Soekarno 1952-1956	Swasembada beras melalui Program Kesejahteraan Kasimo	1950-1952: BAMA (Yayasan Bahan Makanan) 1953-1956: YUBM (Yayasan Urusan Bahan Makanan)
	Soekarno 1956-1964	Swasembada beras melalui Program Sentra Padi	1956: YBPP (Yayasan Badan Pembelian Padi) 1963:

⁴³Jonathan Lansu, **Politik Kebijakan Pangan Indonesia 1950-2005**, Diunduh Sabtu 25 Desember 2010 Dalam Rachmad Safa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum Pangan Dari Ketahanan Pangan Ke Kedaulatan Pangan**, UB Press, Malang, 2013, Hlm 306-308

			<p>Substitusi padi</p> <p>1964: PP No. 3- Food Material Board</p> <p>1964: BIMAS dan Panca Usaha Tani</p>
<p>Pemerintah Transisi 1966-1967</p>			<p>1966: Komando Logistik Nasional (KOLOGNAS)</p> <p>1967: KOLOGNAS dibubarkan</p> <p>1967 (14Mei): Badan Urusan Logistik (Bulog) didirikan sebagai pembeli beras tunggal</p>
<p>Orde Baru (Orde Pembangunan) 1969-1998</p>	<p>Soeharto Repelita 1 dan 2 (1969-1979)</p>	<p>Swasembada Beras</p>	<p>1969:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tambahkan tugas Bulog: Manajemen Stok 2. Penyangga Pangan Nasional sebagai standar ketahanan pangan. <p>1971: Tambahkan tugas Bulog sebagai pengimpor gula dan gandum</p> <p>1973: Lahirnya Serikat Petani Indonesia</p> <p>1974:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tambahkan tugas Bulog: Pengadaan daging untuk DKI Jakarta 2. Penggunaan Revolusi Hijau untuk mencapai swasembada beras <p>1977: Tambahkan tugas bulog: Kontrol impor kacang</p>

			kedelai 1978: Penetapan harga dasar jagung, kedelai, kacang tanah dan kacang hijau
--	--	--	---

	Soeharto Repelita 3 dan 4 (1979-1989)	Swasembada Pangan	1978: Keppres 39/1978, Pengembalian tugas bulog sebagai pengontrol harga gabah, beras, tepung gandum, gula pasir dan lain-lain. 1984: Medali dari FAO atas keberhasilan swasembada pangan.
	Soeharto Repelita 5,6, dan 7 1989-1998	Swasembada beras	1995: Penganugerahan pegawai Bulog sebagai Pegawai Negeri Sipil. 1997: Perubahan fungsi Bulog untuk mengontrol hanya harga beras dan gula pasir. 1998: Penyempitan peran Bulog yang berfungsi sebagai pengontrol harga beras saja.
Reformasi Transisi 1998- 2000	B.J Habibie 1998-1999	Swasembada beras	1998/1999: Penjualan Pesawat IPTN yang ditukar dengan beras Thailand
	Abdurahman Wahid 1999/2000	Swasembada beras	2000: Penugasan Bulog untuk manajemen logistik beras (penyediaan, distribusi, dan kontrol harga).
Reformasi	Megawati	Swasembada	2003:

(setelah 2000-2009)	2000-2004	beras	Privatisasi Bulog 2004: <i>No-option strategy</i> , kecuali swasembada beras.
	Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2009	Revitalisasi Pertanian	2005: “Revitalisasi Pertanian”, komitmen untuk peningkatan pendapatan pertanian untuk GDP, pembangunan agribisnis yang mampu menyerap tenaga kerja dan swasembada beras, jagung, dan palawija.

Dari tabel di atas didapati perkembangan kebijakan pemerintah dalam ketahanan pangan. Dalam era Orde Lama dimana Presiden Soekarno memimpin beras dijadikan komoditi utama pemenuhan kebutuhan pangan di mana beras diswasembadakan dengan berbagai kebijakan melalui Kasimo lalu dikembangkan lagi dengan pendirian program sentra padi dan pengembangan manajemen diantaranya adanya badan yang khusus menangani pembelian padi dan menguatkan pertanian melalui panca usaha tani. Di zaman Orde Baru tujuan ketahanan pangan tetap menitikberatkan beras sebagai bahan pangan pokok nasional. Penguatan lembaga logistik sebagai pemain tunggal yang mengurus dan mengatur pangan pokok yaitu beras, serta berbagai tugas tambahan terkait pemenuhan kebutuhan bahan pokok yang kebutuhannya melalui impor. Penguatan fungsi Bulog diperkuat juga pada zaman pemerintahan B.J. Habibie dan Abdurahman Wachid. Megawati membuat kebijakan mengejutkan dengan melakukan privatisasi bulog dan terus berpendirian untuk melakukan swasembada beras. Eras Presiden SBY pertanian mulai mengalami

perkembangan terkait persepsi dimana pertanian agribisnis mulai diperhatikan serta pemenuhan pangan tidak hanya difokuskan dengan beras tapi juga makanan pangan lain diluar beras yang banyak dihasilkan di Indonesia. Pembentukan lembaga ketahanan pangan untuk melaksanakan program ketahanan pangan dan mengedukasi masyarakat terkait pemenuhan pangan diluar beras juga merupakan terobosan yang cukup baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat. Maka perkembangan saat ini pangan tidak hanya dipenuhi dengan beras saja namun juga diperluas dengan bahan pangan lain yang selama ini belum dimanfaatkan secara luas oleh masyarakat.

4. Tinjauan Umum Konsep Pembangunan Berkelanjutan

4.1 Sejarah Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan diperkenalkan oleh Rachel Carson dalam bukunya *Silent Spring* yang terbit pertama kali tahun 1962, dalam konsep pembangunan berkelanjutan tersebut, proses pembangunan atau perkembangan diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masa sekarang tanpa membahayakan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya dalam memanfaatkan potensi sumber daya alam untuk kehidupan⁴⁴. Konsep ini dipopulerkan melalui laporan *Our Common Future* (masa depan bersama) yang disiapkan *World Commission On Environment And Development* (komisi dunia tentang lingkungan dan pembangunan (1987)), yang dikenal pula dengan nama Komisi

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, **Green Constitution : Nuansa Hijau Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm 134

Bruntland, karena ketuanya (Gro Harlem Bruntland) kemudian menjadi Perdana Menteri Norwegia⁴⁵.

Perkembangan inilah yang akhirnya mendorong pembangunan berkelanjutan menjadi bahasan yang sangat penting. Isu dunia terkait lingkungan hidup dimulai dengan *United Nations Conference on Human Environment* (UNCHE) di Stockholm Swedia pada 5 Juni 1972, lalu pada puncaknya benar benar diterima pada KTT bumi di Rio De Janeiro Brazil tahun 1992⁴⁶.

4.2 Konsep Hukum Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia

Pembangunan berkelanjutan sebenarnya memiliki dua kunci yaitu, kebutuhan dan keterbatasan⁴⁷. Pasal 33 ayat (4) menegaskan adanya prinsip berkelanjutan yang terkandung dalam asas demokrasi ekonomi yang dianut Indonesia⁴⁸. Pasal 34 ayat (4) UUD 1945 berbunyi :

Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional.

Pada umumnya konsep pembangunan berkelanjutan sebagai suatu kesatuan sistem pembangunan, selalu dikaitkan dengan tiga hal pokok yaitu lingkungan, ekonomi dan komunitas⁴⁹. Demikian sangat jelas bahwa pembangunan berkelanjutan

⁴⁵Bruce Mitchell, 1997, *Resource And Environmental Management*, **Pengelolaan Sumber Daya Dan Lingkungan**, Tejemahan Oleh B.Setiawan Dan Dwita Hadi Rahmi, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2000, Hlm 31

⁴⁶Jimly Ashiddiqie, *Op.Cit*, hlm 135

⁴⁷Bruce Mitchell, *Op.cit*, hlm 32

⁴⁸Jimly Ashiddiqie, *Op.cit*, hlm 133

⁴⁹*Ibid*, hlm 140

dilihat sebagai prinsip dalam kerangka demokrasi ekonomi sebagai dasar penyelenggaraan ekonomi nasional⁵⁰.

Apa yang sudah diuraikan terkait pasal 33 ayat (4) UUD 1945 tidak lain merupakan ciri dari konstitusi hijau dan tidak boleh ada kebijakan kenegaraan dan pemerintahan yang bertentangan dengan ketentuan dan prinsip pembangunan berkelanjutan yang tercantum di dalamnya⁵¹.

Konsep green constitution adalah konsep yang hendak ditularkan kepada seluruh bangsa di mana dalam dasar dasar negaranya (Konstitusi) di benamkan konsep konsep hijau, yakni konstitusi yang menjaga lingkungan hidup di dalamnya. Dikarenakan konstitusi adalah pedoman bernegara tiap bangsa maka apabila konstitusi mereka menganut pro lingkungan hidup maka lingkungan hidup dapat terjaga kelestariannya. Demikian kaitannya dengan konsep pembangunan berkelanjutan yang bertujuan untuk menjaga kebutuhan masyarakat masa kini dan mendatang yang disesuaikan dengan kemampuan lingkungan mencukupinya. Kaitan dengan hal diatas maka konstitusi Indonesia juga membenamkan konsep hijau di dalamnya serta mewujudkannya dengan peraturan perundangan di bawahnya seperti pengaturan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang memanfaatkan tanah bekas kawasan hutan mengedepankan asas keberlanjutan di dalamnya dengan menentukan standar secara teknis lahan lahan yang dapat dipergunakan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan demi pemenuhan jangka panjang untuk generasi selanjutnya

⁵⁰*Ibid*, hlm 141

⁵¹*Ibid*, hlm 142

dan melihat kemampuan lahan serta keterbatasannya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat di bidang pangan.

4.3 Ciri – Ciri Pembangunan Berkelanjutan

Prinsip berkelanjutan memiliki beberapa kategori diantaranya lingkungan atau ekologi⁵², yaitu :

1. Melindungi sistem penunjang kehidupan.
2. Melindungi keanekaragaman biotik.
3. Memelihara atau meningkatkan integritas ekosistem, serta mengembangkan dan menerapkan ukuran-ukuran rehabilitasi untuk ekosistem yang sangat rusak.
4. Mengembangkan dan menerapkan strategi yang preventif dan adaptif untuk menanggapi ancaman perubahan lingkungan global.

Dari 4 hal diatas dapat dilihat karakteristik pembangunan berkelanjutan adalah melaksanakan pembangunan yang mengutamakan hal hal terkait perlindungan terhadap penunjang kehidupan (Sumber Daya Alam), perlindungan ekosistem dan rehabilitasi ekosistem yang telah rusak serta pengembangan strategi dan kebijakan yang tepat dalam rangka melindungi lingkungan dari ancaman perubahan akibat berbagai macam resiko perubahan iklim.

⁵²Bruce Mitchel, *Op.Cit*, hlm 36

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian :

Penelitian hukum ini merupakan penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin – doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi⁵³. Dengan ini penulis dapat memperoleh gambaran yang baik, jelas dan dapat memberikan bahan sedetail dan seteliti mungkin terkait konsep pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan .

Hal ini didasarkan pada cara penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan cara meneliti bahan pustaka untuk mendapatkan jawaban terkait tema penelitian hukum yang dikaji yakni pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan.

3.2 Metode Pendekatan Penelitian :

Metode Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

1. *Statute approach*⁵⁴

⁵³ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana , Jakarta, 2007 halaman 35.

⁵⁴*Ibid*, Hlm 97

Dalam penelitian ini dilakukan dengan meneliti peraturan perundangan terkait pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pendekatan ini bertujuan melihat kesesuaian norma pasal 29 ayat (5) di Undang Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan aturan terkait khususnya Kawasan Hutan.

2. *Conceptual approach*⁵⁵

Disini tujuan menggunakan pendekatan ini adalah untuk mengetahui konsep terkait pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan.

3.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas, terdiri dari perundang – undangan,risalah pembuatan perundang – undangan dan putusan- putusan hakim⁵⁶. Bahan hukum primer dalam karya tulis ini meliputi :

1. Pasal 28 A dan 28 C Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁵⁵Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana , Jakarta, 2007 hlm 137.

⁵⁶*Ibid*, hlm 141

3. Undang – Undang Nomor 41 Tahun 1999*juncto* Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004tentang Kehutanan
4. Undang Undang Nomor 26 Tahun2007 tentang Penataan Ruang
5. Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
6. Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
7. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan
9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan
10. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
12. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan

Bahan hukum sekunder, yaitu buku teks karena buku teks berisi prinsip - prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan – pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi⁵⁷. Literatur – literatur yang terkait permasalahan inilah yang masuk kualifikasi bahan hukum sekunder yang terkait permasalahan yang dikaji, yaitu :

1. Buku – buku hasil penelitian dan makalah tentang Pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan
2. Pendapat dan doktrin para sarjana mengenai Pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan
3. Literatur yang terkait kehutanan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang diperoleh dari Perpustakaan Umum Kota Malang, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya dan Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Perpustakaan Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya.

Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer dan sekunder terutama mengenai istilah – istilah, yang terdiri dari :

1. Kehutanan
2. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

⁵⁷Ibid, hlm 142

3.4 Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik penelusuran bahan hukum dilakukan dengan metode studi dokumen atau penelitian kepustakaan (library research), yaitu pengumpulan bahan dengan melakukan penelitian di perpustakaan terhadap sejumlah peraturan perundang – undangan, literatur, dokumen, pendapat pakar, jurnal serta artikel – artikel yang dapat memperjelas konsep – konsep hukum lalu dilakukan dengan cara membaca, mengkaji, dan membuat catatan dari buku – buku, peraturan perundang – undangan, dokumen, serta tulisan – tulisan yang berhubungan dengan masalah yang menjadi objek penelitian.

3.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum menggunakan pendekatan yuridis kualitatif. Dilakukan dengan cara menyusun dan mengkategorikan bahan hukum secara sistematis lalu dipaparkan dan dianalisis secara kualitatif. Analisis bahan hukum digunakan untuk menyusun secara sistematis bahan yang diperoleh. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer terlebih dahulu dianalisis sesuai dengan kajian pustaka. Kemudian dilanjutkan dengan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan solusi kewenangan pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan serta pertanian pangan berkelanjutan.

Proses analisis bahan hukum dengan melakukan penafsiran gramatikal yaitu menafsirkan menurut tata bahasa dalam perundang – undangan, penafsiran historis yaitu menggali atau mencari makna perundang – undangan sehingga diketahui

maksud atau keinginan dari pembentuk undang – undang, lalu penfsiran sistematis yakni dengan menghubungkan perundang – undangan dengan norma atau aturan hukum yang lebih luas agar dapat mengetahui yang terkandung didalamnya.

3.6 Definisi Konseptual

1. Pemanfaatan : Usaha untuk menggunakan sesuatu hal yang berwujud maupun tidak untuk kepentingan atau keperluan tertentu sesuai dengan yang diharapkan.
2. Kawasan : Suatu tempat dengan luasan tertentu yang menjadi area wilayah tertentu atau khusus sesuai dengan keadaanya atau yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang.
3. Berkelanjutan : Suatu hal yang tetap dikerjakan terus menerus dengan memperhatikan keberlangsunganya agar bisa dilakukan dalam jangka waktu yang sangat lama atau selamanya.

BAB IV

PEMBAHASAN

4.Konsep Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

4.1.1 Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan

Pengertian kawasan hutan dapat diperoleh dari berbagai macam peraturan terkait kehutanan diantaranya Undang- Undang No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang disempurnakan dengan Undang-Undang No 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan yang mengatur beberapa perubahan di perundangan sebelumnya serta pasca terbit Putusan MK Nomor: 045/PUU-IX/2011 kawasan hutan berbunyi : kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Implikasinya penentuan kawasan hutan tidak hanya sekedar pada penunjukan kawasan hutan tetapi juga dilakukan proses penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan.⁵⁸ Apabila melihat pengertian dalam bunyi pasal di atas maka dapat melihat gambaran terkait tanah bekas kawasan hutan.

Dalam pengertian kawasan hutan mengandung perintah bahwa suatu kawasan tersebut haruslah dipertahankan dalam suatu kondisi dan kepentingan apapun kecuali diperbolehkan dalam peraturan terkait untuk tetap dipertahankan menjadi kawasan hutan tetap. Maka kawasan tersebut haruslah ditetapkan menjadi hutan dengan adanya pemetaan dan penetapan batas mana saja yang dijadikan kawasan hutan oleh

⁵⁸Bambang Eko Supriyadi, *Loc. Cit.*

pemerintah demi terciptanya kepastian hukum terkait penetapan kawasan hutan. Tidak hanya itu saja namun pemerintah juga wajib menjaga eksisting atau kondisi di lapangan agar tetap berbentuk hutan.

Pengertian tanah bekas kawasan hutan dari sini dapat mulai didapat yakni suatu kawasan hutan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah untuk dijadikan bentuk atau fungsi lain diluar kehutanan. Dengan demikian maka kawasan hutan yang sudah dilepaskan yang disebut sebagai tanah bekas kawasan hutan dapat dimanfaatkan sesuai dengan kehendak dari tujuan pelepasan kawasan hutan. Dalam prosesnya di Undang-undang No 41 Tahun 2009 ide awal terkait pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan didapat melalui berbagai saran dan pendapat diataranya adalah pendapat Bomer Pasaribu dari Fraksi Partai Golkar mengatakan bahwa kriteria tanah bekas kawasan hutan yakni terkait yang sudah dilepaskan menjadi hak hak lain namun tidak dioptimalkan⁵⁹.

Apabila menyimak dari pendapat diatas tanah kawasan hutan yang sudah dilepaskan atau dialihfungsikan lain di luar hutan menjadi apapun baik perkebunan, pariwisata, dan lain lain sepanjang dianggap tidak optimal atau tidak dimanfaatkan secara maksimal dapat dijadikan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Selain itu pendapat ini juga memiliki tujuan lain yakni adanya efektifitas penggunaan lahan di Indonesia dengan tujuan mencukupi kebutuhan lahan pertanian pangan

⁵⁹ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, **Proses Pembahasan Rancangan Undang Undang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan**, Buku 2, Jakarta, 2012, Hlm 14

karena faktanya di Indonesia banyak sekali ditemukan lahan yang tidak termanfaatkan atau tidak produktif.

Apabila konsep dari pendapat tersebut diterapkan dengan tujuan memaksimalkan lahan lahan bekas kawasan hutan yang tidak dimanfaatkan luasnya secara optimal atau seluruhnya maka dapat diambil alih lahan yang tidak termanfaatkan sebagaimana tujuan awalnya tersebut menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Pendapat diatas juga dikuatkan oleh Rusnain Yahya dari Fraksi PPP (Partai Persatuan Pembangunan). Beliau menyatakan persetujuannya dengan pendapat dari Bomer Pasaribu dalam hal ini bertujuan memanfaatkan sebanyak banyaknya lahan lahan yang tidak termanfaatkan salah satunya adalah kawasan hutan yang sudah dilepaskan dan dapat dijadikan lahan pertanian namun lahan tersebut tidak termanfaatkan⁶⁰.

Pada proses pembahasan rancangan undang undang tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan pengalihfungsian lahan lahan non pertanian menjadi pertanian khususnya dalam konteks tanah bekas kawasan hutan masuk di daftar inventarisasi masalah (DIM) nomor 169 yakni pengalihan fungsi lahan non pertanian pangan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terutama dilakukan terhadap tanah terlantar sesuai dengan peraturan perundang undangan.⁶¹ Selanjutnya konsep pengaturan terkait tanah bekas kawasan

⁶⁰ *Ibid*, Hlm 15

⁶¹ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, **Proses Pembahasan Rancangan Undang Undang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan**, Buku 3, Hlm 403, 2012

hutan yang dapat dimanfaatkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan tertuang di ayat (2) pengalihan fungsi lahan non pertanian pangan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c terutama dilakukan terhadap lahan yang sudah dilepaskan dari kawasan hutan tetapi tidak aktif serta lahan yang telah dilepaskan dari kawasan dan sudah dilekati hak tetapi belum dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁶²

Penjelasan yang dimaksud dengan lahan yang sudah dilepaskan dari kawasan hutan tetapi tidak aktif adalah pencadangan lahan hutan oleh Mentrei Kehutanan untuk peruntukan perkebunan sesuai usul Pemerintah Daerah namun belum diberikan hak pengelolaan baik izin usaha perkebunan maupun Hak guna usaha, yang dimaksud dengan lahan yang telah dilepaskan dari kawasan dan dilekati hak tetapi belum dimanfaatkan secara optimal adalah pencadangan kawasan hutan untuk pengembangan perkebunan dan sudah diberikan hak pengelolaan baik izin usaha perkebunan maupun hak guna usaha, namun penerima hak belum melakukan tindakan apapun baik administrasi maupun teknis sesuai ketentuan yang berlaku (Undang-undang 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dan Peraturan Pemerintah No.36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar).⁶³

Dari berbagai pendapat tadi maka dapat disimpulkan bahwa pengertian bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan memiliki tujuan dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan lahan di Indonesia khususnya untuk pertanian

⁶²*Ibid*, Hlm403

⁶³*Ibid*, Hlm403-404

pangan. Dengan demikian tujuannya agar tanah atau lahan yang kurang atau bahkan tidak dimanfaatkan secara optimal sesuai tujuan awal peruntukannya dilepaskan dari kawasan hutan sehingga dapat dioptimalkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Sebagaimana fakta yang diketahui bersama bahwa Indonesia merupakan salah satu negara dengan luasan hutan terluas di dunia, namun juga didapati fakta bahwa konversi lahan hutan cukup tinggi dalam beberapa dekade terakhir baik secara resmi yakni sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku maupun secara illegal. Prosedur tata cara perubahan fungsi kawasan hutan diatur dalam Undang-undang Kehutanan dan dilaksanakan melalui Peraturan Pemerintah terkait. Penulis menghimpun ada beberapa Peraturan Pemerintah yang terkait dalam ketentuan ketentuan yang memberikan celah atau peluang untuk melakukan alih fungsi kawasan hutan menjadi kawasan dengan fungsi lain selain hutan.

Pengertian secara norma terkait pelepasan fungsi kawasan hutan didapat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan di dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 13 yang berbunyi :

“Perubahan peruntukan kawasan hutan adalah perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan.”

Penafsiran dalam bunyi pengertian norma di atas secara singkat adalah dalam konteks penetapan atau penunjukan kawasan hutan. Hal tersebut didasarkan dengan penafsiran melalui penerjemahan kata per kata yang memiliki makna dan tujuan

tertentu dalam kaitannya dengan tanah bekas kawasan hutan untuk dijadikan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Merujuk kata kata diatas maka dapat dimaknai bahwa maksud dari isi norma diatas adalah dalam konteks penetapan atau penunjukan mengenai kawasan hutan dimana maksudnya adalah perubahan atau adanya pengalihan pada saat sudah terjadi penetapan kawasan hutan pada wilayah tertentu tersebut untuk dirubah atau dialihkan menjadi fungsi lain diluar kawasan hutan. Maka dari itu disini kawasan hutan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dilakukan anulir atau perubahan fungsi dari kawasan hutan tersebut dari sebelumnya adalah kawasan hutan menjadi fungsi lain diluar kawasan hutan. Peruntukan awal kawasan ini adalah kawasan hutan sebagaimana yang sudah ditetapkan oleh pemerintah sebelumnya namun dikarenakan pertimbangan atau kebijakan lain yang dianggap lebih baik oleh para pemangku kebijakan maka dilaihkan fungsi atau peruntukan kawasan tersebut menjadi fungsi lain diluar kawasan hutan sesuai dengan yang diperbolehkan sesuai dengan ketentuan peraturan terkait.

Isi norma pada ketentuan umum Pasal 1 angka 13 berbeda dengan isi dari Pasal 1 angka 14 yakni :

“Perubahan fungsi kawasan hutan adalah perubahan sebagian atau seluruh fungsi hutan dalam satu atau beberapa kelompok hutan menjadi fungsi kawasan hutan yang lain.”

Kawasan hutan memiliki berbagai fungsi seperti yang telah dijabarkan secara singkat dalam Undang- Undang Kehutanan maupun dalam Peraturan Pemerintah ini

sendiri. Dalam PP No 10 Tahun 2010 ini saja didapati beberapa jenis atau fungsi dari kawasan hutan yaitu :

- a. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.
- b. Kawasan hutan suaka alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.
- c. Kawasan hutan pelestarian alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
- d. Taman buru adalah kawasan hutan yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu.
- e. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyanggakehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.
- f. Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.
- g. Hutan Produksi Tetap adalah kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah, dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan

dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai di bawah 125, di luar kawasan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan pelestarian alam, dan taman buru.

- h. Hutan Produksi Terbatas adalah kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah, dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai antara 125-174, di luar kawasan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan pelestarian alam, dan taman buru.
- i. Hutan Produksi yang dapat dikonversi adalah kawasan hutan yang secara ruang dicadangkan untuk digunakan bagi pembangunan di luar kegiatan kehutanan.
- j. Hutan Tetap adalah kawasan hutan yang akan dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan hutan, terdiri dari hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi terbatas, dan hutan produksi tetap.

Dari berbagai jenis atau fungsi dari kawasan hutan di atas sesuai dalam PP No 10 Tahun 2010 dan memiliki ketentuan isi di pasal 1 angka 14 di PP ini maka didapat penafsiran bahwa pengertian dari pasal tersebut adalah dimana suatu kawasan hutan yang sudah ditetapkan menjadi suatu kawasan hutan tertentu lalu dialihkan menjadi fungsi atau berbentuk kawasan hutan lain. Hal yang perlu dicermati dan dipahami di sisi adalah dimana kawasan hutan tersebut tetap pada kondisi eksisting atau bentuk fisiknya sebagai kawasan hutan yang berbentuk hutan namun fungsi dari kawasan hutan tersebut yang menjadi fungsi kawasan hutan yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan yang diperbolehkan. Sebagai contoh misalnya ketika suatu kawasan hutan

di daerah Kalimantan Barat seluas 1000 hektar pada saat penetapannya sebagai kawasan hutan di awal penetapannya adalah sebagai hutan lindung, seiring dengan berjalanya waktu dengan berbagai pertimbangan dan prosedur yang diperbolehkan dirubah fungsi hutan tersebut menjadi hutan produksi seluas 200 hektar. Hal yang menjadi pokok pada perubahannya adalah fungsi dari kawasan hutan tersebut bukan eksisting atau bentuk fisik dari kawasan hutan menjadi fungsi atau peruntukan lain di luar kawasan hutan seperti pertambangan, pertanian atau peruntukan lainnya yang diizinkan.

Kembali melihat berbagai pendapat dari beberapa anggota DPR RI terkait pengertian bekas kawasan hutan yang sesuai harapannya ingin dijadikan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah lahan lahan bekas kawasan hutan yang sudah dilepaskan namun tidak dimanfaatkan secara optimal oleh para pemegang atau pemilik hak dari lahan lahan tersebut sesuai dengan ketentuan atau izin yang didapat. Di sini awal dari proses pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan adalah dengan adanya pelepasan tanah atau kawasan hutan dengan peruntukannya yang lain sesuai dengan aturan yang diperbolehkan. Pemanfaatan juga dapat dilakukan dengan melakukan peminjaman kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan sebagaimana aturan yang diperbolehkan atau kawasan hutan boleh dialihkan peruntukannya diluar kawasan hutan dapat kita lihat dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan Pasal 2 yang berbunyi :

“Penggunaan kawasan hutan bertujuan untuk mengatur penggunaan sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan.”

Pengertian di atas memberikan kesempatan bahwa tanah kawasan hutan dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan diluar kehutanan. Pembangunan berbagai macam jenis dan bentuknya. Persyaratan kegiatan apa saja atau pembangunan yang dapat memanfaatkan kawasan hutan diatur di Pasal 4 pada PP yang sama dengan isinya sebagai berikut :

- (1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan.
- (2) Kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan:
 - a. religi;
 - b. pertambangan;
 - c. instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan;
 - d. pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi;
 - e. jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api;
 - f. sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi;
 - g. sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah;
 - h. fasilitas umum;
 - i. industri terkait kehutanan;
 - j. pertahanan dan keamanan;
 - k. prasarana penunjang keselamatan umum; atau
 - l. penampungan sementara korban bencana alam.

Seiring dengan perkembangan zaman maka ketentuan ini disempurnakan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan menjadi :

- (1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan.

(2) Kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan:

- a. religi;
- b. pertambangan;
- c. instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan;
- d. pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi;
- e. jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api;
- f. sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi;
- g. sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah;
- h. fasilitas umum;
- i. industri selain industri primer hasil hutan;
- j. pertahanan dan keamanan;
- k. prasarana penunjang keselamatan umum;
- l. penampungan sementara korban bencana alam; atau
- m. pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan dan ketahanan energi.

Dengan melihat tema dari penulisan ini adalah lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan memanfaatkan tanah bekas kawasan hutan maka pertanian pangan memiliki celah untuk memanfaatkan kawasan hutan yaitu melalui pasal di atas karena pertanian tertentu dalam rangka ketahanan pangan diperkenankan untuk memanfaatkan kawasan hutan guna mendukung atau melaksanakan ketahanan pangan yang didalamnya melakukan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan salah satu caranya adalah dengan menambah luasan lahan pertanian pangan baru dengan memanfaatkan tanah kawasan hutan. Pemanfaatan kawasan hutan tidak hanya dengan merubah fungsi kawasan hutan tetapi juga dapat

dengan menggunakan sistem tumpang sari pada kawasan hutan tanpa perlu mengubah kawasan hutan tersebut.

Pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan mengisyaratka pelepasan kawasan hutan. Tata cara perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan diatur dalam pasal 19 ayat (1), (2), dan (3) Undang-undang Kehutanan dan dilaksanakanya secara konkret dengan Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Pengaturan terkait pelepasan kawasan hutan melalui beberapa tahapan tahapan yaitu :

1. Permohonan oleh pihak pihak yang diperbolehkan
2. Pelepasan disetujui atau ditolak secara prinsip oleh Menteri Kehutanan
3. Apabila diterima maka tanah hutan dilepaskan menjadi tanah Negara dan dibawah pengawasan pihak yang berwenang yaitu badan Pertanahan Nasional
4. Tanah Negara bisa diteruskan kepengurusan hak atas tanah oleh pihak yang sudah mendapat surat persetujuan prinsip dari Menteri Kehutanan dalam jangka waktu tertentu

Merujuk hal di atas maka Menteri Pertanian dapat melakukan langkah langkah untuk mengajukan pelepasan kawasan hutan kepada Menteri Kehutanan dalam rangka memperluas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Konsep tanah bekas kawasan hutan dalam koridor guna dijadikan lahan pertanian pangan berkelanjutan secara umum adalah bertujuan untuk mengoptimalkan lahan lahan hutan yang tidur atau tidak termanfaatkan secara optimal sebagian atau seluruhnya, demi menjaga efektifitas fungsi lahan dan melakukan penghematan dalam rangka efektifitas dan menjaga ketahanan pangan bahkan dewasa ini mengarah

kedalam kedaulatan pangan dengan kajian yang lebih luas dimana pangan dianggap sebagai suatu bentuk alat baru untuk melemahkan suatu bangsa dan sebaliknya Negara mulai membangun kebijakan pangan yang kuat demi menjaga kebutuhan konsumsi pangan nasional dalam rangka kedaulatan pangan nasional. Salah satu bentuk arah kebijakannya yakni dengan menjaga ketersediaan lahan pertanian khususnya pertanian pangan demi menjaga konsumsi dalam negeri agar tidak mengalami ketergantungan dari impor pangan dari Negara lain.

4.1.2 Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Sektor pertanian memiliki peran yang utama dalam perekonomian nasional dimana mayoritas penduduk Indonesia masih mengandalkan pertanian sebagai mata pencahariannya meskipun cenderung menurun belakangan ini. Dalam sektor pertanian dipengaruhi oleh berbagai faktor yang dapat mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut datang dari berbagai macam bentuk dan jenisnya. Permasalahan umum yang sering dijumpai di lapangan seperti ketersediaan pupuk, minimnya modal, serangan hama, susahnya irigasi, minimnya pengetahuan dan informasi dari pemerintah (penyuluh pertanian), dan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.

Permasalahan terkait pupuk menjadi momok dikaitkan dengan distribusi yang kurang baik dari pemerintah khususnya terkait pupuk subsidi kepada para petani. Permodalan juga menjadi masalah karena biaya yang mereka keluarkan untuk bertani tidak sesuai dengan keuntungan yang diharapkan seperti faktor serangan hama yang menyebabkan pemanenan secara dini atau bahkan gagal panen diluar juga faktor alam

sehingga menyebabkan petani tidak dapat melakukan kegiatan bercocok tanam pada musim tanam selanjutnya.

Irigasi menjadi penting karena pertanian pangan khususnya padi sangat membutuhkan air dengan jumlah yang cukup banyak tentunya hal ini menjadi tugas berat dimana untuk mencetak lahan pertanian yang sudah teririgasi dengan baik membutuhkan perencanaan dan pembiayaan yang cukup besar mengingat infrastruktur irigasi sendiri meliputi luasan lahan yang mencapai puluhan juta hektar di seluruh pelosok negeri yang saat ini gencar dibangun oleh pemerintah baik pusat maupun daerah. Alih fungsi lahan pertanian merupakan permasalahan yang cukup pelik di dunia pertanian dimana pesatnya alih fungsi lahan pertanian di Indonesia cukup pesat khususnya di lahan lahan pertanian produktif dan subur di pulau Jawa.

Lahan pertanian pangan berkelanjutan mulai dianggap penting dalam ketahanan dan kedaulatan pangan. Penduduk Indonesia selalu mengalami peningkatan, hal ini sangat berpengaruh dengan pemenuhan kebutuhan primer dari tiap-tiap penduduk yang juga meningkat kebutuhan yang harus diakomodasi oleh pemerintah mulai dari kebutuhan akan tempat tinggal dan yang terpenting adalah kebutuhan akan pangan yang semakin lama semakin meningkat sesuai dengan peningkatan jumlah penduduk.

Peningkatan jumlah kebutuhan pangan dibarengi dengan berbagai cara untuk meningkatkan jumlah produksi untuk mengimbangi kebutuhan pangan masyarakat. Cara tersebut diantaranya pengembangan irigasi pertanian pangan, pengembangan teknologi efisiensi produksi pangan dan sebagainya. Lahan merupakan hal yang

cukup unik didalam sector pertanian. Dianggap unik dikarenakan pada faktanya di lapangan peningkatan kebutuhan pangan selalu mengalami tren yang meningkat namun pertanian pangan untuk mencukupi kebutuhan pangan masyarakat ini sulit untuk dibarengi dengan peningkatan jumlah lahan dikarenakan lahan akan cenderung untuk tetap namun tidak dapat dipungkiri juga cenderung menurun dalam 3 dekade terakhir dikarenakan pesatnya pembangunan dan kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian.

Lahan pertanian khususnya di Jawa mengalami tekanan yang cukup berat disebabkan karena pesatnya pertumbuhan ekonomi di Jawa dengan adanya industri baru yang membutuhkan lahan untuk melakukan kegiatan usahanya selain itu akhirnya juga merambat untuk kebutuhan pemukiman dan sebagainya. Lahan pertanian dengan mudah dialihfungsikan karena berbagai faktor yang menyebabkan pemilik lahan dengan mudah melepaskan atau menjual lahan pertanian mereka untuk dijadikan fungsi lahan non pertanian. Lahan pertanian yang dimiliki oleh para petani merupakan harta yang mereka miliki dan kebanyakan merupakan satu satunya yang mereka miliki. Dengan mengingat berbagai kebutuhan serta kemajuan zaman dimana mata pencaharian pertanian dianggap kurang maksimal dibanding jenis usaha lain. Disaat kebutuhan lahan pertanian untuk dfungsikan diluar pertanian mengingat berbagai faktor baik itu strategis lokasi atau mungkin dekat dengan infrastruktur penunjang seperti pelabuhan, bandara, maupun kawasan perkotaan membuat para pemilik lahan pertanian yang mungkin terdesak kebutuhan ekonomi ataupun merencanakan beralih usaha ke bidang lain dan sebagainya maka penjualan atau

pelepasan lahan lahan tersebut sangat mudah terjadi. Hal hal seperti ini memang tidak ada pengaturan dari pemerintah dalam rangka mempertahankan luasan lahan pertanian khususnya dibidang pertanian pangan. Disaat usaha mempertahankan seolah olah tidak mendapatkan hasil sedikitpun bahkan terus mengalami kekalahan dikarenakan adanya ketidakjelasan pengaturan dan minimnya langkah konkret pemerintah dalam mempertahankan luasan lahan pertanian khususnya pertanian pangan.

Pada awal mula perancangan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini adalah mengkonsepkan pengaturan terkait tingginya konversi lahan pertanian pangan serta semakin meningkatnya kebutuhan pangan yang dipenuhi melalui impor. Tidak cukup itu saja permasalahan utama dari inisiatif Rancangan Undang-Undang ini adalah minimnya lahan yang dimiliki oleh para petani di Indonesia. Lahan pertanian pangan berkelanjutan pertama kali dimunculkan di dalam naskah akademiknya dengan istilah lahan pertanian pangan abadi yaitu lahan pertanian yang ditetapkan untuk dipertahankan dan dikembangkan untuk menghasilkan pangan yang bersifat pokok terutama beras bagi ketahanan dan kedaulatan pangan nasional⁶⁴. Seiring perkembangan dalam prosesnya lahan pertanian pangan abadi atau selanjutnya dikenal dengan Lahan Pertanian Pangan Abadi (LPPA) terus berkembang dan mendapat berbagai perbaikan dari berbagai kalangan.

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Op.cit*, Hlm88

Pada proses awalnya lahan pertanian pangan berkelanjutan ketika diusulkan pertama kali oleh DPR RI memiliki pengertian yaitu bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kedaulatan dan ketahanan pangan nasional.⁶⁵ Konsumsi pangan di Indonesia mayoritas adalah komoditas beras. Usaha untuk mengalihkan pangan pokok masyarakat Indonesia memang sudah dimulai beberapa tahun belakangan ini, hal ini terlihat dari berbagai program pemerintah pusat yang diteruskan oleh pemerintah daerah yang menggalakan kegiatan untuk mengedukasi masyarakat agar sedikit beralih mengganti beras sebagai makanan pokoknya. Kebijakan seperti ini tentu tidak lepas dari meningkatnya kebutuhan pangan nasional yang tidak diimbangi dengan produktivitas pangan dalam negeri sehingga harus dicukupi dengan impor sedangkan jenis pangan pokok selain beras cukup melimpah hasilnya dan diperkirakan cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan pokok masyarakat Indonesia.

Produktivitas pertanian pangan disetiap Negara dipengaruhi oleh berbagai hal. Permasalahan yang menjadi fokus saat ini diantaranya terkait dengan lahan. Kepemilikan lahan pertanian oleh masing masing petani memiliki pengaruh besar dalam produktivitas dan kesejahteraan para petani. Petani gurem atau petani minim lahan di Indonesia jumlahnya terus bertambah dikarenakan berbagai faktor sehingga menyebabkan mereka menggarap lahan yang kurang ideal atau dikategorikan layak secara ukuran untuk kesejahteraan hidup mereka.

⁶⁵ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Op.cit*, Hlm129

Konsep lahan pertanian pangan berkelanjutan sebenarnya memiliki tujuan yang hampir sama jika dilihat dalam kaitannya untuk melindungi ataupun menambah luasan lahan pertanian. Undang-Undang 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian ditegaskan bahwa kepemilikan atau penguasaan lahan bagi keluarga petani minimal 2 hektar. Pada kenyataannya banyak sekali faktor-faktor penghambat bahkan penghalang dalam merealisasikan aturan tersebut.

Proses pembahasan rancangan Undang-undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terkait definisi Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan melewati berbagai proses dengan melakukan jarring pendapat dan konsultasi publik di beberapa Universitas di Indonesia. Kritik dan saran cukup banyak terkait pemahaman makna berkelanjutan dalam pengertian lahan pertanian pangan berkelanjutan, seperti yang disampaikan oleh Bostang Rajagukguk dari Universitas Gadjah Mada yang memberikan pengertian berkelanjutan diusulkan bukan saja keberadaan lahan yang dilindungi tetapi juga fungsinya termasuk fungsi lingkungan harus mendapatkan perhatian, dengan demikian pengertian sustainable adalah produktif dan profitable⁶⁶.

Pendapat tersebut juga diperkuat oleh Abdul Rahuf yang menyatakan pengertian berkelanjutan belum terakomodir secara tegas dalam Rancangan Undang-undang ini, pengertian berkelanjutan harus memiliki tiga pilar yaitu produksi maksimal, tidak melakukan alih fungsi, dan mengadopsi teknologi sebagai contohnya pengukuran

⁶⁶*Ibid*, Hlm212

kesuburan tanah dimana erosi terjadi tidak memiliki erosi sesuai ketentuan dengan bahan organic diatas tiga persen⁶⁷.

Pendapat beberapa pakar diatas memiliki pengertian bahwa konsep lahan pertanian pangan berkelanjutan haruslah memperhatikan daya dukung lingkungan di lahan tersebut agar produktifitas yang dihasilkan dari lahan tersebut dapat terus terjaga dengan berbagai upaya yang terencana dan terlaksana dengan baik, mulai dari perencanaan penetapan lahan dengan memperhatikan kecocokan lahan untuk pertanian pangan, potensi lahan, serta teknologi yang akan digunakan untuk menjaga, mempertahankan, dan bahkan meningkatkan kemampuan lahan tersebut untuk dapat menghasilkan pangan sesuai yang diharapkan. Tidak hanya cukup secara fisik saja lahan tersebut dilindungi keberlanjutannya namun juga wajib didukung dengan perlindungan secara hukum seperti yang diharapkan agar tidak terjadi penyalahgunaan bahkan alih fungsi lahan pertanian pangan tersebut menjadi fungsi lain diluar pertanian pangan yang saat ini marak terjadi.

Zulkifli dari Universitas Sumatra Utara Medan member masukan secara terperinci terkait lahan pertanian pangan berkelanjutan dimana perlu dijelaskan batasan dan kriteria secara teknis tentang lahan berkelanjutan misalnya kriteria produktifitas minimum dan maksimum, tingkan degradasi yang masih mungkin ditolerin dan tingkan teknologi yang ditetapkan sehingga sepadan dengan sumberdaya lahan⁶⁸.

Merujuk pendapat tersebut maka harapan dari konsep pengertian lahan pertanian

⁶⁷*Ibid*, Hlm226

⁶⁸*Ibid*, hlm 261

pangan berkelanjutan adalah dengan merencanakan lahan pertanian pangan yang tepat dengan melihat keadaan lahan yang akan digunakan serta mengawasi dan mengembangkan secara seksama lahan pertanian pangan tersebut agar bisa dimanfaatkan secara terus menerus sesuai dengan harapan dalam penggunaan kata berkelanjutan dimana lahan tersebut harus mampu dijaga dan terus produktif selamanya sesuai dengan kebutuhan pangan masyarakat Indonesia.

Santun Sitorus pada saat diundang untuk memberikan pendapatnya juga memberikan pandangan terkait keberadaan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan yakni terkait aspek perlindungan fisik dan yang kedua adalah perlindungan kualitas⁶⁹. Pendapat yang lebih konkrit dalam rangka mewujudkan konsep berkelanjutan juga didapat dalam pendapat perwakilan Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) dimana perlu koordinasi dan kerjasama yang jelas dan solid dari kementerian terkait terkait fakta-fakta di lapangan dengan tujuan menjaga produktifitas lahan pertanian pangan berkelanjutan dimana supaya tidak terjadi kesalahan dalam pemilihan lahan mana yang tepat untuk pertanian pangan khususnya yang berkelanjutan pemanfaatannya⁷⁰.

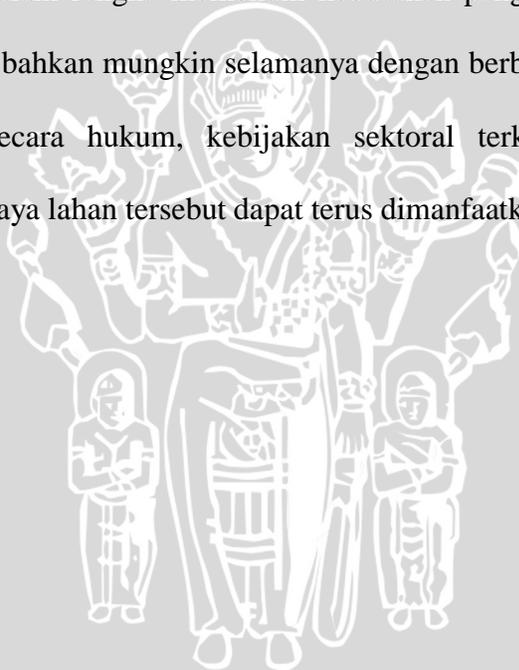
Selanjutnya hal ini ditanggapi oleh pemerintah bahwa pengertian berkelanjutan memang sudah didefinisikan, dari definisi ini jelas bahwa pengertian berkelanjutan bukan saja melindungi keberadaan lahan pertanian pangan namun juga melakukan

⁶⁹*Ibid*, hlm 940

⁷⁰*Ibid*, hlm 999

pengembangan secara konsisten dengan tujuan agar lahan tersebut berfungsi lebih produktif⁷¹.

Dari berbagai pendapat dan masukan diatas tersebut kita dapat menyimpulkan bahwa sesungguhnya konsep dari lahan pertanian pangan adalah lahan pertanian pangan yang sudah ditetapkan dengan berbagai perencanaan dan pemilihan lokasi yang matang untuk dijadikan lahan pertanian pangan dimana lokasi atau kawasan tersebut harus diperhatikan kelayakan dan daya dukungnya dalam rangka untuk menjaga produktifitas dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan bagi masyarakat dalam tempo yang lama bahkan mungkin selamanya dengan berbagai cara dan upaya berupa perlindungan secara hukum, kebijakan sektoral terkait dan penerapan teknologi tepat guna supaya lahan tersebut dapat terus dimanfaatkan.



⁷¹*Ibid*, Hlm 215

4.2 Pengaturan Hukum Dalam Pasal 29 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Bagi Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan Untuk Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

4.2.1 Analisis Pasal 29 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Bagi Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan Untuk Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Kesimpulan konsep tanah bekas kawasan hutan dalam proses pembahasan di Undang-undang Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah dijadikan lahan pertanian pangan berkelanjutan secara umum yang bertujuan untuk mengoptimalkan lahan lahan hutan yang tidur atau tidak termanfaatkan secara optimal sebagian atau seluruhnya, demi menjaga efektifitas fungsi lahan dan melakukan penghematan dalam rangka efektifitas dan menjaga ketahanan pangan.

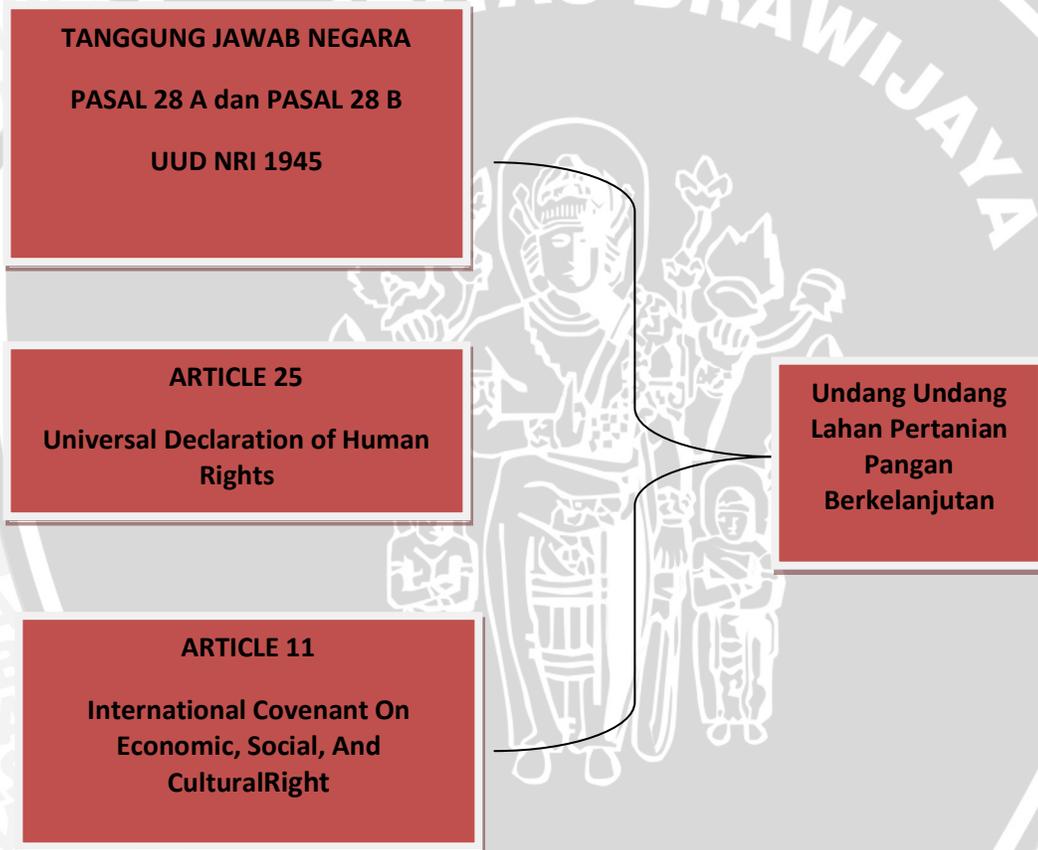
Tujuan penguasaan Negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya ialah digunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat maka dapat direalisasikan dengan pembangunan yang memihak rakyat banyak⁷². Negara mulai membangun kebijakan pangan yang kuat demi menjaga kebutuhan konsumsi pangan nasional dalam rangka kedaulatan pangan nasional. Salah satu bentuk arah kebijakannya yakni dengan menjaga ketersediaan lahan pertanian dengan

⁷²Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm 182

mengoptimalkan tanah bekas kawasan hutan yang tidak termanfaatkan secara maksimal.

Bagan 4.2.1

Latar Belakang Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



(Sumber : Bahan Hukum Primer, diolah, 2014)

Undang undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan disusun dengan penuh rasa tanggung jawab negara dalam melaksanakan kewajibanya untuk menjamin hak asasi manusia di bidang pangan.

Tanggung jawab Negara diamanatkan dalam pasal 28 A dan pasal 28 C Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pertama dalam pasal 28 A mengamanatkan bahwa hak asasi manusia yang wajib dilindungi Negara sekaligus menjamin hak hidup warga negara dan mempertahankan kehidupannya. Poin penting di pasal 28 C adalah usaha usaha pemenuhan kebutuhan harus dijamin oleh Negara demi peningkatan kualitas hidup warga Negara. Negara berkewajiban untuk memenuhi kebutuhan dasar tiap tiap warganya. Hal ini juga didukung dengan *Article 25 Universal Declaration of Human Rights* yang berbunyi :

(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

Menilik dari isi Deklarasi Hak Asazi Manusia yang dianut hampir seluruh Negara di dunia demi mencapai kesejahteraan dunia dapat diartikan dimana setiap orang berhak atas taraf hidup yang menjamin kesehatan dan kesejahteraannya dan keluarganya, termasuk pangan dan seterusnya. Disini pangan dianggap sebagai suatu kebutuhan hidup yang wajib untuk dipenuhi oleh negara kepada tiap warga negaranya dan berimplikasi apabila suatu negara tidak memenuhi pangan bagi warga negaranya maka dianggap melanggar hak asazi manusia. Perspektif pangan sebagai suatu bentuk hak asazi setiap manusia merupakan hal yang patut diatur dimana pangan merupakan kebutuhan yang harus dipenuhi untuk mempertahankan kehidupan manusia. Apabila pangan tidak dipenuhi atau didapatkan dengan alasan apapun dapat mengancam kelangsungan hidup manusia itu sendiri.

Kovenan lain yang juga mendasari pembentukan Undang-undang lahan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yakni *Article 11 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR)* yang berbunyi :

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international cooperation based on free consent.

2. The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international co-operation, the measures, including specific programmes, which are needed:

(a) To improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources;

(b) Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need.

Beberapa poin yang layak untuk dijadikan pertimbangan untuk pembentukan undang-undang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah negara mengakui hak setiap orang atas standarhidup dimana termasuk didalamnya adalah pangan. Negara wajib menjaminya dengan mengeluarkan kebijakan yang mewujudkan pemenuhan pangan yang baik bagi masyarakat. Kebijakan itu dilakukan dengan berbagai cara diantaranya meningkatkan cara-cara produksi, konservasi dan distribusipangan dengan memanfaatkan penuhpengetahuan teknis dan ilmiah, dengan penyebarluasan pengetahuan tentang prinsip-prinsip gizi, dan

dengan mengembangkan atau memperbaiki sistem pertanian sedemikian rupa untuk mencapai perkembangan yang paling efisien dan pemanfaatan sumber daya alam.

Penyusun Undang-undang ini memandang bahwa lahan pertanian pangan merupakan karunia dari Tuhan yang dianugerahkan kepada negara untuk mensejahterakan rakyat Indonesia. Selain itu juga pertimbangan bahwa Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai salah satu sumber kehidupan masyarakat. Pertimbangan lain adalah dimana negara wajib menjamin hak atas pangan bagi masyarakatnya maka dari itu perlu diadakanya Undang-undang ini demi menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.

Pertumbuhan ekonomi dan penduduk juga dijadikan pertimbangan lahirnya Undang-undang ini yang mengakibatkan degradasi, alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian pangan menjadi lahan dengan fungsi yang lain dianggap mengancam daya dukung wilayah nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.

Keruwetan lahan yang terjadi di Indonesia juga menjadi pertimbangan dalam Undang-undang ini dalam rangka penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria maka diperlukan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan agar kedepanya terdapat kejelasan dan kepastian khususnya kekuatan hukum terkait legalitas lahan pertanian pangan berkelanjutan agar tidak memunculkan masalah dalam implementasinya akibat

ketidakharmonisan aturan terkait di kemudian hari dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Sesungguhnya konsep dari lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah lahan pertanian pangan yang sudah ditetapkan dengan berbagai perencanaan dan pemilihan lokasi yang matang untuk dijadikan lahan pertanian pangan dimana lokasi atau kawasan tersebut harus diperhatikan kelayakan dan daya dukungnya dalam rangka untuk menjaga produktifitas dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan bagi masyarakat dalam tempo yang lama bahkan mungkin selamanya dengan berbagai cara dan upaya berupa perlindungan secara hukum, kebijakan sektoral terkait dan penerapan teknologi tepat guna supaya lahan tersebut dapat terus dimanfaatkan.

Dilihat dari rumusan di beberapa pasalnya Undang-undang ini mengisyaratkan pemanfaatan lahan lahan yang tidak termanfaatkan dengan baik. Indonesia merupakan negara dengan hutan tropis yang cukup luas, namun seiring pesatnya pemanfaatan hutan maka munculah berbagai masalah pasca pemanfaatannya diantaranya banyaknya lahan yang sudah tidak berbentuk hutan baik yang tidak produktif maupun yang kritis, tidak hanya faktor itu saja penyebab lain adalah kebutuhan lahan yang semakin besar memaksa pembukaan lahan lahan baru dan salah satunya adalah membuka hutan. Dengan demikian maka banyak sekali lahan yang diklaim sebagai lahan hutan namun pada eksisitingnya sudah tidak lagi berwujud hutan menjadi berbagai macam bentuk lahan. Undang-undang ini mengakomodir pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk dijadikan lahan pertanian pangan

berkelanjutan yang dimuat dalam pasal 29 ayat (5) Undang-undang Perlindungan

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang berbunyi :

Tanah bekas kawasan hutan dapat dialihfungsikan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) apabila:

- a. tanah tersebut telah diberikan dasar penguasaan atas tanah, tetapi sebagian atau seluruhnya tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin/keputusan/surat dari yang berwenang dan tidak ditindaklanjuti dengan permohonan hak atas tanah; atau
- b. tanah tersebut selama 1 (satu) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin/keputusan/surat dari yang berwenang.

Melihat dari rumusan pasal yang telah disebutkan diatas dapat diuraikan unsur-unsur pokoknya agar dapat dilihat makna dari pasal diatas yaitu :

1. Tanah bekas kawasan hutan :

Suatu lahan yang dulunya menjadi kawasan hutan yang dialihfungsikan peruntukannya menjadi lahan yang lain seperti perkebunan, pertanian, pertambangan dan sebagainya.

2. Tanah tersebut telah diberikan dasar penguasaan atas tanah tetapi sebagian atau seluruhnya tidak dimanfaatkan sesuai izin atau keputusan yang berwenang dan tidak ditindaklanjuti dengan permohonan hak atas tanah :

Tanah yang dulunya berbentuk hutan atau lahan bekas kawasan hutan yang telah diberikan penguasaanya oleh yang berwenang untuk dimanfaatkan atau dialihfungsikan untuk kepentingan yang lain namun tidak dimanfaatkan atau tidak digunakan seluruhnya atau sebagian sesuai dengan izin yang telah diberikan dan juga tidak dilakukanya proses permohonan hak atas tanah yang

telah diberikan izin pemanfaatannya tersebut. Maka tanah tersebut dapat dialihfungsikan menjadi tanah pertanian pangan berkelanjutan.

3. Tanah tersebut selama 1 (satu) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin/keputusan/ surat dari yang berwenang :

Tanah atau lahan tersebut selama satu tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin yang dikeluarkan oleh yang berwenang, semisal izin yang dikeluarkan adalah untuk dijadikan perkebunan namun fakta dilapangan ternyata digunakan untuk yang lain yang tidak sesuai dengan izin yang dikeluarkan yakni untuk perkebunan. Maka dari itu lahan tersebut dapat dialihfungsikan sebagai tanah pertanian pangan berkelanjutan.

Melihat dari hasil telaah rumusan pasal 29 ayat (5) Undang-undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dapat ditarik kesimpulan bahwa tanah bekas kawasan hutan yang tidak dimanfaatkan sebagian atau keseluruhan sesuai dengan izin yang telah dikeluarkan oleh yang berwenang dan tidak ditindaklanjuti dengan permohonan hak atas tanah dalam jangka waktu maksimal satu tahun atau lebih maka tanah tersebut dapat dialihfungsikan untuk digunakan sebagai tanah pertanian pangan berkelanjutan.

Pada rumusan pasal 29 ayat (5) Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesungguhnya tidak semudah seperti yang dinormakan. Proses pelaksanaan pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan sangat berkaitan erat dengan tata cara peraturan tersendiri di Undang undang kehutanan

dimana diatur lebih mendetail dengan berbagai Peraturan Pemerintah serta Peraturan Menteri Kehutanan terkait dengan kawasan hutan.

Undang Undang Kehutanan mengatur terkait pelepasan kawasan hutan di dalam pasal 19 berbunyi :

- (1). Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu
- (2). Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, diterapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3). Ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.

Penjelasan dari rumusan pasal diatas menggambarkan bahwa suatu kawasan hutan dapat dilepas apabila telah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan. Peraturan terkait pelepasan kawasan hutan ada di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan dimana suatu kawasan hutan dapat dilepaskan dengan syarat-syarat yang telah ditetapkan.

Hukum Tanah Nasional berperan dalam membantu pemerintah untuk melaksanakan pembangunan dalam hal ini penyediaan tanah, pemanfaatan, serta memberikan kepastian hukum bagi penguasa dan penggunaannya⁷³. Undang-undang lahan pertanian pangan berkelanjutan dirumusan Pasal 29 Ayat (5) berusaha untuk memberikan serta mengusahakan jaminan kepastian hukum atas lahan pertanian pangan yang memanfaatkan tanah bekas kawasan hutan agar tidak terjadi tumpang

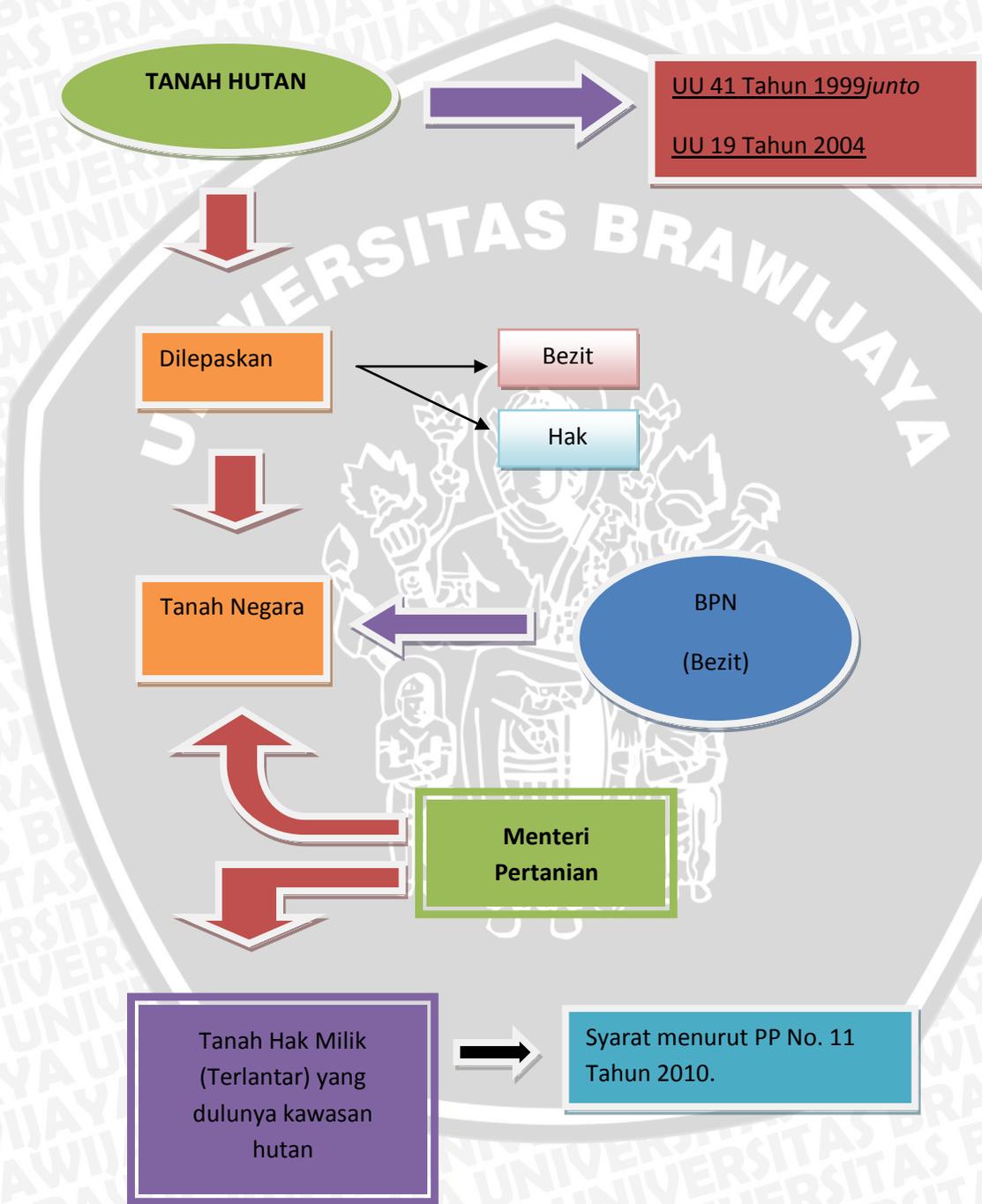
⁷³Boedi Harsono, *Op.Cit.* Hlm 7-8

tindih dan tarik menarik peraturan baik secara vertikal maupun horizontal dengan tujuan memberikan perlindungan secara hukum bagi terselenggaranya ketahanan pangan yang salah satu faktor pendukung terpentingnya adalah dengan ketersediaan lahan pertanian pangan yang cukup serta aman kaitannya dari segi hukum agar tidak terjadi penyusutan lahan pertanian pangan yang marak dewasa ini kedepannya.



Bagan 4.2.2

Alih Fungsi Tanah Bekas Kawasan Hutan Untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



(Sumber : Bahan Hukum Primer, diolah, 2014)

Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan dalam pelaksanaannya sesuai dengan pasal 29 Ayat (5) Undang-undang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat dilakukan dengan menggunakan dua cara yaitu :

1. Tanah bekas kawasan hutan yang sudah dilepaskan oleh Menteri Kehutanan baik itu secara hak maupun penguasaannya (Bezit) dan status tanah tersebut adalah tanah Negara yang diberikan kepada pemohon yang secara prinsip telah disetujui oleh Menteri Kehutanan melalui beberapa proses yang telah ditetapkan. Pada tahapan selanjutnya para pemegang prinsip pelepasan kawasan hutan wajib melakukan pengurusan terkait hak atas tanah kepada instansi terkait dalam hal ini BPN. Namun apabila didalam prosesnya para pemegang prinsip tidak kunjung melakukan pengurusan terkait hak atas tanah bekas kawasan hutan yang sudah dilepaskan sesuai dengan ketentuan yang berlaku maka Kementerian Pertanian melalui Menterinya dapat mengajukan permohonan agar tanah bekas kawasan hutan yang sudah dilepaskan tersebut dapat dijadikan sebagai cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan demi mengoptimalkan lahan yang ada agar tidak terjadi kemubaziran lahan apabila terjadi permasalahan terkait ketidakjelasan status tanah bekas kawasan hutan yang sudah dilepaskan.
2. Pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan juga dapat dilakukan pada tanah bekas kawasan hutan yang sudah berstatus tanah hak milik yang tidak dioptimalkan sebagian atau seluruhnya dimana tanah tersebut juga bisa

masuk kategori tanah terlantar namun sebelumnya merupakan kawasan hutan. Namun keadaan fisiknya adalah tanah bekas kawasan hutan yang peruntukannya berbagai macam seperti pemukiman ataupun lainnya dimana pemanfaatannya tidak optimal atau bahkan tidak sesuai dengan izin yang seharusnya. Syarat-syarat tersebut bisa diambil dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 khususnya yang memanfaatkan tanah bekas kawasan hutan dan masuk kategori tanah terlantar dapat diajukan oleh Menteri Pertanian untuk dijadikan cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Mengacu dari konsep pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk dijadikan cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan memanglah berkeinginan untuk mengoptimalkan tanah-tanah bekas kawasan hutan yang memiliki potensi untuk dimanfaatkan sebagai lahan pertanian pangan. Tanah bekas kawasan hutan dalam arti luasnya juga memanfaatkan lahan – lahan yang belum dioptimalkan meskipun status hukum atas tanah tersebut sudah ada. Titik beratnya para pembuat Undang-undang dan pihak-pihak terkait bukan hanya sekedar dalam tataran hendak mengupayakan status hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang berasal dari tanah bekas kawasan hutan saja, namun juga ingin memanfaatkan secara nyata sesuai dengan kondisi dan fakta di lapangan terkait keadaan lahan-lahan tersebut yang belum dioptimalkan dan lebih dikenal sebagai lahan tidur yang oleh para pemegang hak miliknya dengan berbagai alasan tidak dimanfaatkan dengan baik sesuai peruntukannya.

Luasan lahan tidur di Indonesia tersebar dan cukup besar hal inilah yang mendasari keinginan agar tanah-tanah tersebut bisa dimanfaatkan untuk mendukung kecukupan lahan dalam rangka membangun kebijakan pertanian supaya Indonesia dapat mencapai ketahanan pangannya sendiri tanpa bergantung pemenuhannya dari pihak-pihak atau Negara manapun.

Melihat dari penormaan yang ada, pasal 29 ayat (5) memiliki beberapa keseuaian dengan konsep yang diharapkan atau diinginkan oleh para pihak yang terlibat dalam pembahasan rancangan undang-undangnya. Pengertian dimana norma di huruf (a) dan (b) yang menyatakan bahwa tanah bekas kawasan hutan yang telah diberikan hak atas tanahnya namun sebagian atau seluruhnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan dan tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak dan tidak ditindaklanjuti dengan permohonan hak atas tanah.

Implikasi dari rumusan ini adalah untuk tanah tanah hak guna usaha yang tidak memanfaatkan lahanya secara optimal baik sebagian ataupun seluruhnya dapat diminta dalam aturan ini untuk dijadikan lahan pertanian pangan berkelanjutan sekalipun dimanfaatkan secara optimal luasan lahanya namun melanggar atau tidak sesuai dengan pemberian hak atas tanah tersebut juga termasuk ketika pelepasan kawasan hutan yang diberikan oleh Menteri kehutanan kepada para pemohon yang selanjutnya tidak ditindaklanjuti pengurusan tahap selanjutnya yaitu terkait status hak atas tanah tersebut. Konsep yang ingin dicapai dalam pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan adalah mengoptimalkan lahan lahan tidur yang banyak dijumpai di Indonesia khususnya di wilayah tanah bekas kawasan hutan yakni perkebunan dan

sebagainya. Lahan tidur ini memiliki berbagai macam jenis dan permasalahannya masing masing seperti permasalahan terkait pemanfaatan yang tidak optimal atau bahkan mungkin pembiaran dikarenakan berbagai hal.

Namun penormaan pasal 29 ayat (5) memiliki sedikit kekurangan dimana belum mengatur secara tegas mengenai pemanfaatan tanah tanah kawasan hutan yang belum dilepaskan hak atas tanahnya namun penguasaannya sudah dilepaskan kepada pihak lain yang melakukan permohonan penguasaan namun tidak dimanfaatkan secara maksimal sesuai izin yang dikeluarkan oleh yang berwenang (Menteri Kehutanan) maka dapat dimaksimalkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan sesuai dengan konsep pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan.

Norma yang dituangkan dalam pasal 29 ayat (5) di UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menggambarkan bagaimana nantinya lahan lahan yang tidak dimanfaatkan secara optimal dan benar dapat digunakan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan dimana dewasa ini lahan lahan pertanian pangan yang subur sudah semakin sempit dan banyak dikonversikan menjadi fungsi lain khususnya di Pulau Jawa dan membutuhkan biaya yang cukup besar dan proses yang memakan waktu lama untuk mengembalikannya maka tanah bekas kawasan hutan dianggap sebagai alternatif yang cukup cepat dan efisien untuk dialihkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Di saat kedua Kementerian terkait yakni Kementerian Kehutanan yang memiliki otoritas dalam penguasaan tanah bekas kawasan hutan yang tidak

dimanfaatkan secara optimal sebagaimana diatur dalam peraturan terkait kawasan hutan dan Kementerian Pertanian yang di dalam UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diberikan kewenangan untuk memanfaatkan tanah bekas kawasan hutan yang dianggap layak untuk digunakan sebagai tanah pertanian pangan berkelanjutan, apabila kedua kementerian terkait ini dalam prosesnya terdapat beberapa permasalahan dalam konteks penggunaan lahan bekas kawasan hutan dapat seyogyanya dapat diselesaikan dengan berpedoman pada Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dengan tujuan mensinergikan kedua hubungan kementerian dalam prosesnya menyelenggarakan kegiatan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sinkronisasi program dan konsolidasi perlu dilakukan dengan tujuan agar tanah bekas kawasan hutan dapat dioptimalkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria khususnya dalam pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria mengatur mengenai penyelenggaraan *land reform*, pasal 10 ayat (1) dan (2) merupakan suatu asas untuk melaksanakan perubahan struktur pertanahan tersebut⁷⁴. Larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bertujuan agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik

⁷⁴Memori Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil⁷⁵. Demikian pula terhadap tanah yang tidak digunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan haknya⁷⁶.

Secara luas dari penjelasan diatas bahwa sebenarnya setiap lahan harus dioptimalkan dimana aturan pasal 10 UUPA melarang adanya pemilikan tanah secara absentee bertujuan agar tanah tanah pertanian digarap secara optimal dan membawa manfaat secara maksimal, apabila tanah tersebut dimiliki oleh orang yang domisilinya jauh dari tanah pertanian tersebut dirasa pengusahaanya tidak akan maksimal dan bahkan berujung pada pembiaran atau penelantaran terhadap tanah pertanian yang mereka miliki. Hal ini dapat dimaknai bahwa dalam filosofinya diharapkan bahwa adanya larangan atau harapan tidak ada lahan atau tanah pertanian yang tidak termanfaatkan atau tergarap secara optimal. Demikian juga pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan sesuai konsepnya bertujuan untuk mengoptimalkan lahan lahan yang tidur atau tidak termanfaatkan sangat sesuai dan menjiwai asas yang tertanam dalam Undang-undang Pokok Agraria yang tidak ingin menelantarkan lahan khususnya lahan pertanian agar bermanfaat luas bagi masyarakat dimana fungsinya untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional kedepanya

Pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan yang sudah dinormakan juga diharuskan memiliki roh pembangunan berkelanjutan. Hal tersebut tercantum dalam pasal 2 huruf (b) dimana dicantumkannya

⁷⁵Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaanya**, Djambatan, Jakarta, 2008, Hlm 385

⁷⁶ Muchsin, Imam Koeswahyono dkk, **Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah**, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm 60

Dasar keberlanjutan dan konsisten untuk pelaksanaan kedepannya. Dalam penjelasan Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dimaksud dengan “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. Dengan munculnya penjelasan tersebut diatas, hal ini menunjukkan bahwa penormannya diharapkan mewujudkan implementasi konsep *sustainable development* yang mengharuskan adanya keberlanjutan dalam pemenuhan kebutuhan pangan dan kapasitas yang terus dapat diajaga demi pemenuhan kebutuhan pangan di masa mendatang.

4.3 Penegakan Hukum Pasal 29 ayat (5) Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Disaat usaha perluasan lahan pertanian pangan berkelanjutan dirasa sulit untuk direalisasikan terkait keterbatasan lahan dan minimnya lahan yang tidak termanfaatkan. Undang-undang ini memberikan celah dalam pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan. Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan diatur dalam pasal 44 dengan frasa sebagai berikut :

- (1) Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.
- (2) Dalam hal untuk kepentingan umum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat

dialihfungsikan, dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan dengan syarat:

- a. dilakukan kajian kelayakan strategis;
- b. disusun rencana alih fungsi lahan;
- c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan
- d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.

(4) Dalam hal terjadi bencana sehingga pengalihan fungsi lahan untuk infrastruktur tidak dapat ditunda, persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b tidak diberlakukan.

(5) Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan untuk infrastruktur akibat bencana sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan.

(6) Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Memaknai dari bunyi pasal diatas didapat beberapa hal yang dapat dijadikan untuk memahami seperti apa konsistensi dari cita-cita pembentukan dari lahan pertanian pangan yang abadi.

Pertama di ayat (1) dengan tegas dan jelas mengatakan bahwa lahan lahan yang sudah ditetapkan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan dilarang untuk dialihfungsikan menjadi bentuk maupun fungsi lahan apapun, implikasi dari ayat ini menjadikan bahwa apabila sudah terjadi penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan maka lahan tersebut akan abadi menjadi lahan pertanian pangan dimana

untuk menopang ketahanan pangan nasional sesuai dengan cita-cita dari Undang-undang tersebut. Sebuah hal yang positif dimana sebuah kebijakan yang membutuhkan kerja keras dan dukungan dari seluruh pihak dimana ketahanan pangan dewasa ini menjadi sebuah kebutuhan dari seluruh bangsa termasuk juga bangsa Indonesia.

Kedua, aturan pada ayat (1) mulai tidak konsisten keberadaannya dan dianggap mencederai cita-cita lahan pertanian pangan yang abadi dimana dilihat dengan pengecualian untuk mengalihfungsikan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan alasan untuk kepentingan umum dimana dalam prosesnya terkesan berpihak pada kepentingan peruntukan lahan lain diluar pertanian pangan. Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebenarnya dalam aturan ini dititikberatkan pada kehendak kepentingan tertentu dimana ada indikator pengukur kelayakan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Ketiga, alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan mengisyaratkan adanya lahan pengganti. Harus dipikirkan masak-masak untuk memberikan opsi dimana lahan pengganti saat ini sudah sulit ditemukan khususnya terkait tanah pertanian dimana kebutuhan lahan sangat pesat di Negara ini serta sangat sulit untuk mencari lahan pengganti yang sama di kawasan yang berdekatan. Hal ini ditunjukkan dengan tingginya konversi lahan pertanian produktif menjadi lahan dengan fungsi diluar itu saat ini yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia.

Keempat, alih fungsi lahan pertanian pangan tidak sekedar hanya dititikberatkan pada permasalahan menjaga luasan lahan pertanian pangan dan nilai infrastruktur pendukung produktivitas hasil pangan saja yang bisa diukur nilainya dalam konteks ganti rugi akibat alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan ini kepada pemilik lahan namun juga sangat bertolak belakang dengan dukungan terhadap para petani yang menggarap lahan tersebut. Memang petani tidak dirugikan karena lahan mereka mendapat uang pengganti lahan mereka serta pemerintah juga tidak rugi karena luasan lahan pertanian mendapat ganti, hal yang harus dikhawatirkan adalah dimana para petani tersebut kehilangan mata pencahariannya dan beralihnya pekerjaan mereka untuk sesaat apabila mereka tidak bisa menemukan lahan pengganti untuk digarap dari uang pengganti yang mereka dapat dan kemungkinan terburuk apabila para petani tersebut enggan untuk meninggalkan kawasan mereka dan beralih ke pekerjaan yang lain jelas merupakan dampak yang buruk dimana salah satu yang diharapkan dari UU ini dengan mengedukasi petani agar tetap bertani dan menjadikan petani sebagai profesi yang mensejahterakan dan bermanfaat bagi masyarakat luas bukan sebagai profesi yang digambarkan dengan kesengsaraan dewasa ini.

Kelima, alih fungsi lahan pertanian akibat bencana merupakan alih fungsi yang disebabkan oleh faktor alam dimana kehendak itu bukan datang dari siapapun tapi merupakan kehendak alam yang tidak dapat diduga maupun diprediksi. Seyogyanya aturan ini saja yang dijadikan syarat alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan sehingga tujuan utamanya adalah menghindari resiko para petani agar

dapat bertani secara aman demi terjaganya kehidupannya di bidang pemenuhan secara ekonomi tanpa terganggu faktor alam yang beresiko menghalangi secara sementara maupun tetap kegiatan bercocok tanamnya.

Dari kelima hal tadi dapat dilihat seperti apa ketegasan pembuat undang-undang ini untuk mewujudkan cita cita pemenuhan pangan bagi masyarakat dalam kerangka ketahanan pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Perkembangan zaman memang menuntut pembangunan yang terus berkembang sesuai dengan kebutuhan yang makin pesat. Pembangunan sangat tidak bisa dilepaskan dari kebutuhan lahan dimana setiap pembangunan haruslah dilakukan di suatu lahan. Indonesia merupakan Negara dengan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam beberapa tahun terakhir. Dengan keadaan seperti ini mau tidak mau pembangunan akan terus dilakukan di berbagai sektor dalam upaya untuk memajukan perekonomian lebih baik lagi. Pembangunan tersebut berupa infrastruktur transportasi, industri, pelayanan jasa dan sebagainya yang membutuhkan lahan cukup besar.

Di beberapa negara maju lahan pertanian pangan dianggap sebagai asset yang cukup vital dan penting untuk diajaga kelangsungannya. Negara-negara tersebut menganggap bahwa salah satu cara menjaga kedaulatan Negara adalah dengan memproduksi sendiri pangan mereka dan melepaskan diri dari ketergantungan pasokan pangan dari luar negeri. Hal ini sangat berbeda dengan yang ada di bangsa

ini dimana lahan pertanian dianggap sebagai sesuatu yang tidak memiliki nilai ekonomi yang tinggi sehingga dengan mudahnya dialihfungsikan menjadi fungsi lain diluar itu dengan pertimbangan yang lebih ekonomis dan menguntungkan disaat itu juga.

Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan juga mengatur ketentuan pidana apabila ketentuan di Pasal 44 dilanggar, ketentuan ini termuat dalam beberapa pasal yang memuat ketentuan pidana dan denda bagi pelanggarnya, sebagai berikut :

(1) Orang perseorangan yang melakukan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

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

(3) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh pejabat pemerintah, pidananya ditambah 1/3 (satu pertiga) dari pidana yang diancamkan.

Menurut bunyi dari Pasal 72 mengisyaratkan bahwa setiap orang siapapun orang tersebut apabila terbukti melakukan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dijelaskan oleh Pasal 44 ayat 1 dapat dikenakan ketentuan pidana seperti dimuat dalam Pasal 72 ayat 1 sedangkan apabila yang melakukan pelanggaran adalah pejabat pemerintah atau penyelenggara Negara maka ketentuan ini diperberat 1/3 dari yang diancamkan. Selanjutnya, Pasal 73 yang berbunyi :

Setiap pejabat pemerintah yang berwenang menerbitkan izin pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1),

dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Ketentuan di Pasal 73 adalah ancaman bagi para pemangku kepentingan khususnya yang berwenang terkait perizinan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang meloloskan atau memberikan izin alih fungsi tersebut yang melanggar pasal 44 ayat 1 dapat diancam dengan pidana tersebut. Lalu, pasal 74 yaitu

:

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

(2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), korporasi dapat dijatuhi pidana berupa:

- a. perampasan kekayaan hasil tindak pidana;
- b. pembatalan kontrak kerja dengan pemerintah;
- c. pemecatan pengurus; dan/atau
- d. pelarangan pada pengurus untuk mendirikan korporasi dalam bidang usaha yang sama.

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

Dalam hal ini korporasi atau badan usaha yang melanggar ketentuan pidana terkait alih fungsi lahan pertanian di pasal 72 ayat 1 dapat dikenakan ancaman pidana pada pengurusnya apabila terbukti melakukan pelanggaran. Tidak cukup sampai disitu korporasi tersebut juga akan mendapatkan sanksi secara materi yang cukup

memberatkan apabila akibat perbuatannya memiliki dampak merugikan secara materi maka kerugian tersebut harus dibayarkan oleh korporasi tersebut.

Hukum berjalan secara dinamis mengikuti perkembangan zaman. Perjalanan hukum pun terus maju mengikuti arus kemajuan sumber daya manusia dengan berbagai macam pula terobosan hukum untuk mengawalinya demi terciptanya masyarakat yang tertib. Demikian pula peraturan di masa kini tidak melulu mengancamkan pidana bagi para pelanggarnya yang dianggap sebagai pelaku tindak pidana namun dirasa tidak menimbulkan keseimbangan bagi para korbanya akhirnya hukum terus dimodifikasi dengan adanya pengenaan denda dan peraturan yang lebih mendidik.

Undang-undang lahan pertanian pangan berkelanjutan sebenarnya tidak hanya mengatur ancaman pidana saja demi menjaga lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak tergeroti kebutuhan lahan dengan fungsi yang lain. Hal ini terlihat dengan adanya pengaturan mengenai adanya insentif bagi para petani yang memanfaatkan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Menarik jika menyimak tujuan rumusan ini dikarenakan memiliki unsur mengedukasi para petani agar tetap merasa nyaman dan lebih sejahtera dengan mata pencahariannya sebagai petani. Pada era modern rumusan rumusan seperti inilah yang dapat diterapkan dalam masyarakat karena memiliki sifat mengajarkan ketertiban bagi masyarakat dimana masyarakat diajarkan melalui aturan aturan hukum agar tetap bertahan menjadi petani di lahan pertanian pangan berkelanjutan karena adanya perlindungan dan jaminan hukum untuk kesejahteraan mereka.

Pasal-pasal di undang-undang lahan pertanian pangan berkelanjutan menyatakan mengenai insentif dan disinsentif bagi para petani yang memanfaatkan lahan pertanian pangan berkelanjutan, adalah sebagai berikut :

Pasal 38

Insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf a diberikan kepada petani berupa:

- a. keringanan Pajak Bumi dan Bangunan;
- b. pengembangan infrastruktur pertanian;
- c. pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul;
- d. kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi;
- e. penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian;
- f. jaminan penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis; dan/atau
- g. penghargaan bagi petani berprestasi tinggi.

Pasal 39

(1) Pemerintah dapat memberikan insentif dalam bentuk pengalokasian anggaran secara khusus atau bentuk lainnya kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Pemerintah daerah provinsi dapat memberikan insentif dalam bentuk pengalokasian anggaran secara khusus atau bentuk lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 40

Pemberian insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf a dan Pasal 38 diberikan dengan mempertimbangkan:

- a. jenis Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. kesuburan tanah;
- c. luas tanam;
- d. irigasi;

- e. tingkat fragmentasi lahan;
- f. produktivitas usaha tani;
- g. lokasi;
- h. kolektivitas usaha pertanian; dan/atau
- i. praktik usaha tani ramah lingkungan.

Pasal 41

Selain insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf a sampai dengan Pasal 40, Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota dapat memberikan insentif lainnya sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Pasal 42

Disinsentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf b berupa pencabutan insentif dikenakan kepada petani yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam pasal 34.

Pengaturan insentif ini menjadi salah satu terobosan yang bertujuan untuk membujuk para petani agar mengerjakan atau memanfaatkan lahan pertanian pangan berkelanjutan demi menjaga ketahanan pangan nasional. Pengaturan ini juga sudah tertuang dalam Peraturan pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Di dalam peraturan pemerintah tersebut ada beberapa catatan penting yang harus digaris bawahi terkait tujuan pemberian insentif lahan pertanian pangan berkelanjutan di pasal 2 yaitu :

Pemberian Insentif perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bertujuan untuk:

- a. mendorong perwujudan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang telah ditetapkan;
- b. meningkatkan upaya pengendalian alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

- c. meningkatkan pemberdayaan, pendapatan, dan kesejahteraan bagi Petani;
- d. memberikan kepastian hak atas tanah bagi Petani; dan
- e. meningkatkan kemitraan semua pemangku kepentingan dalam rangka pemanfaatan, pengembangan, dan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesuai dengan tata ruang.

Dari beberapa tujuan yang disebutkan di atas, ada beberapa tujuan yang menjadi sangat penting dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan melalui insentif yang dampaknya berimplikasi langsung dalam percepatan dan perlindungan pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan serta dirasakan langsung oleh petani yaitu :

1. Mendorong perwujudan dan mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dimana pemberian insentif secara otomatis akan menarik minat para petani agar bertani di lahan pertanian pangan berkelanjutan dikarenakan adanya insentif yang menguntungkan sekaligus memudahkan petani dalam bertani lalu dengan memberikan insentif maka memperkecil kemungkinan para petani untuk mengalihfungsikan lahan miliknya karena adanya bantuan dari pemerintah yang menunjang mata pencaharian mereka dan berimplikasi pada meningkatnya kesejahteraan para petani itu sendiri.
2. Memberikan kepastian hak atas tanah merupakan terobosan besar dalam insentif yang diberikan di peraturan pemerintah ini dimana kepastian hukum kepemilikan lahan yang digarap oleh para petani tersebut sangatlah jelas dan mencegah terjadinya kriminalisasi terhadap para petani seperti

beberapa tahun terakhir dimana sering terjadi konflik yang merugikan petani lahan kecil dengan para penguasa dan pengusaha akibat ketidakpastian status hukum dari lahan yang mereka kerjakan dimana lahan tersebut merupakan sumber pendapatan mereka satu-satunya. Hak atas tanah yang diberikan kepada para petani akan menghindarkan peristiwa pilu yang menimpa para petani pada waktu mendatang.

Petani di Indonesia mayoritas kurang mengerti dengan perkembangan hukum yang berlaku. Hal inilah yang menjadikan petani sangat mudah ditindas dengan alasan berbagai peraturan yang tidak diketahuinya dijadikan senjata untuk melemahkan para petani. Sosialisasi terhadap petani dalam beberapa decade terakhir lebih dititikberatkan pada penyuluhan dibidang petrtanian saja. Padahal pengetahuan hukum para petani juga perlu diberikan mengingat pekerjaan mereka yang erat bersinggungan dengan permasalahan hukum. Apabila sanksi pidana di Undang-undang ini benar-benar diberlakukan maka akan menambah panjang daftar permasalahan yang menimpa petani akibat ketidaktahuan petani dengan larangan alih fungsi lahan pertanian pangan bilamana mereka mengalihfungsikan lahan yang mereka miliki yang ternyata oleh pemerintah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan abadi.

Pemerintah seyogyanya memberikan produk hukum yang mengedukasi para petani khususnya di lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan pemahaman terkait pentingnya pertanian pangan dan resiko akibat alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan tanpa harus mengancamkan pidana pada para petani dikarenakan

tingkat pendidikan petani yang masih rendah justru akan membuat para petani mengurungkan niatnya menjadi petani yang mengerjakan lahan pertanian pangan berkelanjutan akibat rasa takut apabila mereka terkena hukuman pidana karena pelanggaran yang kurang petani ketahui seperti apa pengaturan hukumnya.

Cara-cara yang dapat ditempuh oleh pemerintah ada beberapa hal diantaranya dengan :

1. Melakukan sosialisasi terkait aturan hukum yang terkait aturan hukum perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan
2. Merumuskan ulang ketentuan pidana dengan pengecualian bagi para petani yang mengalihfungsikan lahan pertanian pangan mereka menjadi sanksi bersifat administratif seperti pengenaan pajak progresif dan bumi bangunan yang mahal bagi lahan yang dialihfungsikan, penalti berupa *blacklist* pengajuan kredit usaha apabila mengalihfungsikan lahan pertanian dan pencabutan subsidi langsung seperti listrik di lokasi yang dialihfungsikan.
3. Membuat aturan dimana lahan pertanian pangan berkelanjutan yang sudah ada hak atas tanahnya boleh diperjual belikan dan diwariskan kepada para ahli warisnya namun dilarang untuk dirubah alih fungsinya menjadi fungsi diluar pertanian pangan sebagaimana yang dilakukan beberapa negara maju seperti Belanda dan Amerika Serikat.

Dengan pengaturan seperti di atas dirasa akan memudahkan pemerintah dalam melaksanakan pemenuhan pangan secara mandiri dengan melakukan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sekaligus perlindungan terhadap para petani yang memanfaatkan lahan tersebut karena seluas apapun dan sesubur apapun lahan pertanian pangan yang dimiliki dan disiapkan pemerintah tidak akan mampu dimanfaatkan dengan maksimal apabila para petani yang mengerjakannya tidak merasa nyaman dan aman akibat ketidakpahaman hukum serta dengan peraturan yang mengedukasi para petani maka tanpa perlu bersusah payah kedepannya para petani tersebut akan patuh pada hukum yang berlaku di dalam lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan kesadarannya sendiri karena merasakan manfaat dari bertani di lahan pertanian pangan berkelanjutan daripada mengalihfungsikannya ke fungsi lahan yang lain.

Di dusun Tulung Rejo wilayah Pujon Kidul Kecamatan Pujon Kabupaten Malang pernah terjadi tukar menukar kawasan hutan. Hal ini didasarkan pada Surat Bupati Kepala Daerah Tingkat II Malang tanggal 31 Agustus 1997 Nomor : 590/1514/129.011/1997 dan surat persetujuan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor : 494/Menhutbun-VII/1998 tanggal 13 April 1998 mengenai persetujuan menggunakan tanah kawasan hutan seluas 5,20 hektar yang telah menjadi pemukiman penduduk yang berlokasi di petak 93.b, 94.a, dan 99.c RPH Pujon Selatan, BKPH Pujon, KPH Malang Perum Perhutani Unit II Jawa Timur⁷⁷. Salah satu tugas dari

⁷⁷Edy Roesanto, **Perlindungan Hak Masyarakat Desa Hutan dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (Studi di Wilayah Kerja Perum Perhutani Unit II Jawa**

pemerintah daerah dalam Undang-undang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan menetapkan lahan pertanian pangan abadi di wilayahnya baik secara perencanaan maupun berupa pengukuhan khususnya melalui rencana tata ruang wilayahnya. Begitupun dengan pemerintah Kabupaten Malang juga tidak lepas dari kewajiban tersebut.

Pada eksistingnya kawasan hutan ditukar karena sudah berubah menjadi kawasan pemukiman masyarakat. Tanah hak milik yang dimiliki oleh masyarakat Tulung Rejo dimanfaatkan dengan berbagai macam fungsi lahan diantaranya pertanian, tempat tinggal dan lain lain. Kebutuhan lahan yang mendesak masyarakat di sana memang akhirnya mengarah kepada memanfaatkan tanah hutan untuk mencukupi kebutuhan lahan masyarakat. Pemanfaatan terjadi disamping juga faktor lemahnya kontrol oleh pemegang penguasaan hutan yaitu Perhutani setempat maupun kelemahan lain yang mengakibatkan kawasan hutan dimanfaatkan secara illegal. Sisi lain yang juga harus diperhatikan adalah pengalih fungsian lahan yang sudah dilepaskan atau ditukar dengan lahan pengganti lain sangat rawan untuk dialihfungsikan peruntukannya diluar dengan awal tujuan melepaskan kawasan hutan tersebut dikarenakan tidak adanya aturan yang mengikat secara tegas agar kawasan yang sudah berubah fungsi tersebut tidak serta merta lepas begitu saja dari aspek manfaatnya. Warga setempat memang memiliki komitmen melalui kesepakatan lokal dimana lahan tersebut tidak boleh diperjual belikan dan hanya dimanfaatkan oleh para anggota LMDH saja.

Timur, KPH Malang, BKPH Pujon), Artikel Ilmiah Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2007, hlm 18

Memandang dari sisi kemanfaatan menukar kawasan hutan untuk masyarakat Tulung Rejo memang sangat positif dimana adanya alas hukum yang menjamin mereka untuk memanfaatkan lahan yang telah didiaminya puluhan tahun. Undang-undang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan memberikan sanksi yang tegas terhadap alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan seperti sanksi administratif, disinsentif, dan pidana. Seyogyanya memandang dari kebutuhan manfaat dari lahan tersebut dinikmati oleh masyarakat luas khususnya masyarakat setempat. Pemerintah Kabupaten Malang sebaiknya menetapkan tanah bekas kawasan hutan di Tulung Rejo menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan dimana bertujuan untuk memberikan manfaat secara luas bagi masyarakat baik di dalam maupun diluar kawasan tersebut serta mengendalikan lahan tersebut agar tidak dialihfungsikan sekehendak para pemilik lahan tersebut dari tujuan awal untuk mensejahterakan masyarakat. Apabila Pemerintah Kabupaten Malang menetapkan lahan tersebut sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan maka berimplikasi positif sebagai berikut :

1. Sebagai cara untuk mengendalikan lahan yang sudah dibebaskan oleh Pemkab Malang agar tidak diperjualbelikan dengan tujuan lain dari fungsi lahan tersebut dengan seandainya oleh para pemilik lahan.
2. Kawasan Pujon adalah kawasan dimana pertanian yang subur dimana banyak sekali hasil bumi yang dihasilkan di kawasan tersebut dan sayang sekali apabila kawasan tersebut dialihfungsikan lain diluar pertanian

pangan dikarenakan tingkat kesuburan dan produktifitas petani setempat yang cukup baik.

3. Para pemilik lahan yang mayoritas bertani atau memanfaatkan hasil alam dari lahan pertanian pangan berkelanjutan di atasnya akan mendapat berbagai kemudahan sebagaimana diamanatkan dalam UU ini yang bertujuan mensejahterakan para petani yang menggarap lahan pertanian berkelanjutan akan berdampak pada peningkatan taraf hidup masyarakat Tulung Rejo sendiri.
4. Lahan pertanian pangan berkelanjutan juga dapat menjadi lahan yang membantu serapan air hujan apabila dimanfaatkan dan dikelola dengan baik penaatannya dikarenakan kawasan Pujon sebagai sumber mata air dan serapan air akan sangat disayangkan apabila dialihfungsikan lain seperti menjadi kawasan wisata yang mengharuskan membangun infrastruktur yang kurang ramah lingkungan khususnya terhadap resapan air serta manfaat yang dirasakan tidak sebesar lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Dalam tataran makro contoh penetapan yang diharapkan dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Malang dapat dilaksanakan di berbagai wilayah di Indonesia. Hal tersebut dapat dilaksanakan secara terstruktur dan terencana yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Hal tersebut dapat dilaksanakan secara terstruktur dan terencana yang berpedoman pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pengendalian pemanfaatan

ruang dimaksudkan agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai rencana tata ruang⁷⁸ diatur dalam pasal 35 tata Ruang. Dalam pasal 35 UU Tata Ruang mengenai pengendalian pemanfaatan ruang mengatur bagaimana proses perencanaan (pasal 36 tentang perencanaan zonasi) hingga proses pengendalian pemanfaatan ruang (pasal 37 tentang perizinan), penertiban melalui insentif dan disinsentif (pasal 38) serta penerapan sanksi apabila ada pelanggaran terhadap tata ruang pada kawasan tersebut. Terkait juga dalam hal perubahan kawasan lindung (kawasan hutan) menjadi kawasan budidaya dikarenakan tanah bekas kawasan hutan yang sebelumnya menjadi hutan dialihkan menjadi kawasan budidaya khususnya pertanian pangan. Hal tersebut juga berdampak pada pengurangan luasan Ruang Terbuka Hijau di suatu kawasan lindung yang dialihkan menjadi kawasan budidaya, namun dalam contoh di Pujon Kidul luasan Ruang Terbuka Hijau tidak dipengaruhi karena adanya tukar menukar kawasan hutan dengan lahan di daerah Malang Selatan dengan luasan yang lebih luas dari kawasan hutan yang dialihkan menjadi kawasan pemukiman dan pertanian penduduk di Pujon Kidul.

⁷⁸Hasni, **Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH**, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 193

BAB V

PENUTUP

1. KESIMPULAN

- 1) Konsep pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah dijadikan lahan pertanian pangan berkelanjutan secara umum yang bertujuan untuk mengoptimalkan lahan lahan hutan yang tidur atau tidak termanfaatkan secara optimal sebagian atau seluruhnya, demi menjaga efektifitas fungsi lahan dan melakukan penghematan dalam rangka efektifitas dan menjaga ketahanan pangan.
- 2) Penormaan pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan didapat dalam pasal 29 ayat (5) Undang-Undang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum sepenuhnya sesuai dengan konsep yang diharapkan dan berpotensi menimbulkan konflik kewenangan dalam pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan antara Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian. Pasal 29 ayat (5) juga selaras dengan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu di pasal 10 UUPA yang mencerminkan dilarangnya penelantaran tanah pertanian, dan mencoba menerapkan dalam rumusan sesuai konsep keberlanjutan di mana pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian berkelanjutan wajib memperhatikan konsep pembangunan berkelanjutan karena tujuan Undang Undang ini adalah pemenuhan kebutuhan pangan untuk masa sekarang dan mendatang disamping tujuan utamanya untuk menjaga ketahanan pangan nasional.

2. SARAN

- 1) Bagi Pemerintah, bahwa proses pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk keperluan lahan pertanian pangan berkelanjutan harus diperhitungkan secara matang dalam perencanaan, penetapan hingga proses pemanfaatan lahannya sesuai dengan asas keberlanjutan dan diperlukan peraturan pelaksana yang sesuai dengan tujuan Undang-Undang ini serta konsolidasi antar instansi terkait untuk memaksimalkan implementasi pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan, dan merumuskan ulang sanksi terkait alih fungsi lahan bagi pelanggarnya yang khususnya ditujukan oleh petani yang mengerjakan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan bentuk sanksi yang mengedukasi masyarakat khususnya petani karena sanksi pidana adalah bentuk *ultimum remedium* yang harus didahului dengan bentuk sanksi lain.
- 2) Bagi Masyarakat, bahwa diharapkan masyarakat mengetahui adanya peraturan terkait pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan dan dapat turut serta berpartisipasi dalam pelaksanaannya khususnya bagi petani yang tidak memiliki lahan garapan sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

Achmad Sodiki, **Politik Hukum Agraria**, Konstitusi Press, Jakarta, 2013

Achmad Rubaie, **Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum**, Bayumedia, Malang, 2007

Bambang Eko Supriyadi, **Hukum Agraria Kehutanan : Aspek Hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara**, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.

Boedi Harsono, **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional**, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007.

-----, **Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya**, Djambatan, Jakarta, 2008.

Bruce Mitchell, 1997, Resource And Environmental Management, **Pengelolaan Sumber Daya Dan Lingkungan**, Terjemahan Oleh B.Setiawan Dan Dwita Hadi Rahmi, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2000.

B. Husch, **Perencanaan Inventarisasi Hutan**, UI Press, Jakarta, 1987.

Charles Victor Baber dkk, **Menyelamatkan Sisa Hutan di Indonesia dan Amerika Serikat**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999.

Dodik Ridho Nurrochmat (Eds), M.Fadhil Hasan (Eds), **Ekonomi Politik Kehutanan : Mengurangi Mitos dan Fakta Pengelolaan Hutan**, Jakarta, INDEF, 2012

Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat, **Warta FKKM Volume 8 Nomor 4 April 2005**, Bogor

Handewi P.Saliem dkk, **Diversifikasi Usaha Rumah Tangga dalam Mendukung Ketahanan Pangan dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia**, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian- Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian-Departemen Pertanian, Bogor, 2006.

Hasni, **Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH**, Rajawali Pers, Jakarta, 2010

I Nyoman Nurjaya, **Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Antropologi Hukum**, Malang, UM Press, 2006.

Jimly Asshiddiqie, **Green Constitution : Nuansa Hijau Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.

Laura J.Harper, dkk, **Pangan Gizi dan Pertanian**, UI Press, Jakarta

Muchsin, Imam Koeswahyono dkk, **Hukum Agraria Indonesia Dalam Perspektif Sejarah**, Refika Aditama, Bandung, 2010

Otong Rosadi, **Pertambangan Dan Kehutanan Dalam Perspektif Cita Hukum Pancasila: Dialektika Hukum Dan Keadilan Sosial**, Thafa Media, Yogyakarta, 2012.

Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana , Jakarta, 2007.

Rachmad Safa'at, **Rekonstruksi Politik Hukum Pangan Dari Ketahanan Pangan Ke Kedaulatan Pangan**, UB Press,Malang, 2013.

Salim, **Dasar-Dasar Hukum Kehutanan**, Sinar Grafika, Jakarta, 2003

S.Gautama, **Tafsiran Undang Undang Pokok Agraria**, Alumni, Bandung, 1986

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, **Proses Pembahasan Rancangan Undang Undang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan**, Buku 1,Jakarta, 2012

-----, **Proses Pembahasan Rancangan Undang Undang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan**, Buku 2,Jakarta, 2012

-----, **Proses Pembahasan Rancangan Undang Undang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan**, Buku 3,Jakarta, 2012

Suriansyah Murhaini, **Hukum Kehutanan : Penegakan Hukum Terhadap Kejahatan** Soerjono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.

Tulus Tambunan, **Pembangunan Pertanian dan Ketahanan Pangan**, UI Press, Jakarta, 2010

Triwibowo Yuwono, dkk, **Pembangunan Pertanian : Membangun Kedaulatan Pangan**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANG :

- UD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang – Undang Nomor 41 Tahun 1999*juncto* Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan
- Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan

U

TESIS:

Edy Roesanto, **Perlindungan Hak Masyarakat Desa Hutan dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (Studi di Wilayah Kerja Perum Perhutani Unit II Jawa Timur, KPH Malang, BKPH Pujon)**, Artikel Ilmiah Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2007.

INTERNET :

Badan Pusat Statistik, **Data penduduk Indonesia tahun 2010** dalam www.bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=12¬ab=1 (8 juni 2013)

Kemenhut, **Buku Statistik Kehutanan Indonesia Kemenhut 2011** (online), www.dephut.go.id/index.php/news/statistik_filter (8 Juni 2013)

WWF, **Deforestasi hutan** (online), http://www.wwf.or.id/cara_anda_membantu/bertindak_sekaranguga/mybabytree/ (8 Juni 2013)

FWI, **Deforestasi hutan** (online) http://fwi.or.id/wp-content/uploads/2013/02/PHKI_2000-2009_FWI_low-res.pdf (8 juni 2013)

o

