



UNIVERSITAS INDONESIA

**PERANAN SWASTA DALAM MENINGKATKAN
KETAHANAN PANGAN NASIONAL**

**KAJIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN HUKUM
TANAH NASIONAL**

SKRIPSI

SOEFIANTO SOETONO

050023218 X

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM EKSTENSI UNIVERSITAS INDONESIA

DEPOK

JANUARI 2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
Dan semua yang sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
Telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Soefianto Soetono

NPM : 050023218 x

Tanda Tangan : 

Tanggal : 16 Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Sekripsi ini di ajukan oleh:

Nama : Soefianto Soetono
NPM : 050023218x
Program Studi : Sarjana Hukum
Judul Sekripsi : Peranan Swasta dalam Ketahanan Pangan Nasional
Tinjauan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tanah Nasional

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang di perlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua TimPenguji : Dr .Tri Hayati.SH.,MH. (.....
Penguji : Eka Sri Sunarti .SH.,MSI. (.....
Penguji : Dr.Andika Danesjvara.SH.,MSI. (.....
Penguji : SuparjoSujadi, SH.,MH. (.....
Penguji : Daly Erni.SH.,LLM (.....

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 24 Juni 2011

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul Peranan Swasta dalam Ketahanan Pangan Nasional Tinjauan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tanah Nasional. Penulisan skripsi ini disusun sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI).

Selama melakukan penulisan skripsi ini, penulis mendapatkan banyak pengetahuan dan masukan serta bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Suparjo sujadi, SH.,MH. selaku Pembimbing dalam pembuatan skripsi ini yang telah banyak memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini.
2. Bapak Widi Purbacaraka, SH.MH. selaku ketua Program Ekstensi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
3. Tim Penguji selaku penguji dalam pengujian skripsi ini.
4. Orang tua tercinta penulis yang senantiasa memberikan doa dan dorongan kepada penulis.
5. Bapak/Ibu dosen pengurus Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
6. Seluruh staf pengurus Program Ekstensi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa penulisan dalam skripsi ini tidaklah sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan untuk menyempurnakan penulisan skripsi ini. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberi manfaat bagi kita semua.

Depok, 16 Januari 2012

SOEFIANTO SOETONO

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : SOEFIANTO SOETONO
NPM : 0806478790
Program Studi : Sarjana Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive RoyaltyFree Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul Peranan Swasta dalam Ketahanan Pangan Nasional Tinjauan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tanah Nasional beserta perangkat yang ada jika diperlukan. Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis /pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 16 Januari 2012
Yang menyatakan

(SEFIANTO SOETONO)

ABSTRAK

Naina : SOEFIANTO SOETONO
Program Studi : Sarjana Hukum
Judul : Peranan Swasta dalam Ketahanan Pangan Nasional
Tinjauan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tanah
Nasional

Ketahanan pangan merupakan suatu sistem yang terdiri dari subsistem ketersediaan, distribusi, dan konsumsi. Subsistem ketersediaan pangan berfungsi menjamin pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, baik dari segi kuantitas, kualitas, keragaman dan keamanannya. Subsistem distribusi berfungsi mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu dengan harga yang terjangkau dan ketersediaan lahan bagi petani merupakan faktor produksi yang utama dan unik karena tidak dapat digantikan.

Kata Kunci : Ketahanan Pangan,Rumah Tangga,Faktor Produksi,Petani.

ABSTRACT

Name : Soefianto Soetono
Study Program : Bachelor of Law
Judul : Private Sector Role in National Food Security a Review of
Administration and National Land Law.

Food security is a system consisting of subsystems availability, distribution, and consumption. Availability subsystem serves to ensure food supplies to meet the needs of the entire population, in terms of quantity, quality, diversity and safety. Food availability subsystem functions to distribute effectively and efficiently to ensure that the whole population can obtain food in sufficient quantity and quality over time with affordable price and land availability for farmers is the unique main factor of production because it cannot be replaced.

Key words: Food Security, Household, Factor of Production, Farmers

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I Pendahuluan.	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	13
1.3 Metode Peneliti.....	13
1.4 Kerangka Konseptual.....	14
1.5 Sistem Matika Penulisan	16
BAB II Tinjauan Umum Hukum Tanah Nasional untuk Pengelolaan Lahan Pertanian Nasional.	
2.1 Pembentukan Hukum Tanah Nasional	17
2.2 Dasar- Dasar dari Hukum Tanah Nasional.....	18
2.3 Kewenangan Negara dalam Pengaturan dan Pengelolaan tanah Nasional.....	24
2.4 Penata Gunaan Tanah dan Konsolidasi Tanah untuk pembangunan lahan Pertanian sebagai bentuk kebijakan tanah Nasional.....	26
2.5 Kewenangan mengatur urusan Tanah oleh pemerintah Daerah	35
2.6 Perlindungan Pertanian Pangan Berkelanjutan	41
BAB III Ketahanan Dan Swasembada Pangan.	
3.1 Tinjauan umum dan definisi Ketahanan Pangan.....	45
3.2 Perbedaan Ketahanan Pangan dan Swasembada Pangan ..	54

BAB IV	Analias Yuridis Ketahanan Pangan Nasional di tinjau dari segi Hukum Administrasi Negara.	
4.1	Desentralisasi penyelenggara pemerintahan dalam menjaga ketahanan Pangan Nasional.....	68
4.2	Administrasi Pertanahan dalam rangka perlindungan Tanah Pertanian.....	72
4.3	Upaya Penyelenggara pemerintah dalam pengendalian alih fungsi Tanah Pertanian.....	77
4.3.A	Jawa Tengah.....	78
4.3.B	Derah Istimewa Yongyakarta.....	80
4.3.C	Jawa Timur.....	82
4.4	Implementasi Kebijakan dan Analisa Yuridis Peraturan Daerah dalam Perlindungan Tanah Pertanian di Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Karawang dalam Upaya Mempekuat Ketahanan Pangan.....	84
4.5	Penyerapan Produksi pertanian oleh Pemerintah.....	89
4.6	Harmonisasi Peraturan Perundang undangan ketahanan Pangan.....	94
4.8	Peranan Swasta dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan.....	96
BAB V	Penutup	
5.1	Kesimpulan.....	107
5.2	saran.....	108
BAB VII	DAFTAR PUSTAKA.	

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia secara geografis terletak pada garis katulistiwa yang menjadikan secara umum wilayah negara ini beriklim tropis. Daerah dengan iklim tropis memiliki kecenderungan menjadi daerah yang subur sehingga sangat cocok untuk pengembangan daerah pertanian maupun perkebunan. Kesuburan alam ini menjadikan Pemerintah Indonesia sejak Pemerintahan Presiden Pertama menjadikan sektor pertanian sebagai tulang punggung dalam pelaksanaan pembangunan dan dalam upaya mensejahterakan rakyat yang memang mayoritas berprofesi sebagai petani dan bekerja pada sektor pertanian. Bahkan sejak tahun 1969 pada masa pemerintahan Orde Baru bangsa Indonesia bertekad untuk mencapai swasembada pangan. Program Pemerintah di era Orde Baru dibawah kepemimpinan presiden Suharto sangat terkenal dengan program Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) program swasembada pangan menjadi salah satu program unggulan.

Pembangunan sektor pertanian yang diupayakan dari pelita ke pelita semakin nampak membuahkan hasil. Salah satu upaya yang dilakukan dalam pembangunan sektor pertanian di era pemerintahan orde baru adalah dengan melaksanakan program pertanian yang berorientasi kepada “Ideologi Revolusi hijau di Indonesia yang merupakan perubahan cara bercocok tanam dari cara tradisional ke cara modern. Revolusi Hijau (*Green Revolution*) merupakan suatu revolusi produksi biji-bijian dari hasil penemuan-penemuan ilmiah berupa benih unggul baru dari berbagai varietas, gandum, padi, dan jagung yang mengakibatkan tingginya hasil panen komoditas tersebut¹.

Tujuan Revolusi hijau itu sendiri adalah mengubah petani-petani gaya lama (peasant) menjadi petani-petani gaya baru (*farmers*)², memodernisasikan

¹<http://labanursongo.blogspot.com/2011/01/indonesia-masa-orde-baru.html> Revolusi Hijau merupakan perubahan cara bercocok tanam dari cara tradisional ke cara modern.

² <http://blog.ub.ac.id/hierra/2011/05/13/revolusi-hijau-2/> Revolusi Hijau .Desi Herawati

pertanian gaya lama guna memenuhi industrialisasi ekonomi nasional Revolusi hijau ditandai dengan semakin berkurangnya ketergantungan para petani pada cuaca dan alam karena peningkatan peran ilmu pengetahuan dan teknologi dalam peningkatan produksi bahan makanan³ dengan cara ekstensifikasi dan intensifikasi pertanian, ekstensifikasi sepertinya tidak bisa dijadikan program unggulan karena areal/lahan yang terbatas. Perambahan hutan untuk menjadi daerah pertanian juga tidak bisa dijadikan program unggulan karena areal hutan akan berkurang yang berakibat pada terganggunya keseimbangan alam.

Oleh karena itu pembangunan sektor pertanian dengan intensifikasi sangat ideal untuk meningkatkan hasil produksi dari sektor pertanian dengan memanfaatkan lahan yang ada untuk terus diupayakan peningkatan hasil produksinya . Intensifikasi dilakukan melalui Panca Usaha Tani, (lima usaha tani) dengan cara :

1. Teknik pengolahan lahan pertanian
2. Pengaturan irigasi
3. Pemupukan.
4. Pemberantasan hama
5. Penggunaan bibit unggul

Selain dengan menggunakan program panca usaha tani Revolusi hijau adalah suatu metode yang mempunyai dampak negatif dimana petani dipaksa untuk menanam satu jenis tanaman saja.⁴

Produksi pertanian meningkat sehingga pemenuhan pangan meningkat. Salah satu contohnya bagi bangsa Indonesia sendiri adalah Indonesia yang tadinya pengimpor beras menjadi mampu swasembada beras.

Hal ini tidak terlepas oleh perubahan yang di lakukan oleh pemerintah melalui program revolusi hijau tahun 1970-an hingga 1980-an dimana petani di paksa untuk menanam satu jenis tanaman yang berkualitas unggul dan hal ini baru bisa tercapai setelah 15 tahun kemudian, dimana indonesia berhasil melakukan swasembada beras di tahun 1984 di mulai pada repelita III yang kenaikan

³ <http://estiningtyas.wordpress.com/2011/03/08/kondisi-perekonomian-indonesia-di-sektor-pertanian/> di unduh pada tanggal 12 november 2011

⁴ *Ibid*

produksi beras 6% dan Pada Pelita IV lebih dititik beratkan pada sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri itu sendiri. Hasil yang dicapai pada Pelita IV antara lain. Swasembada Pangan Pada tahun 1984, Indonesia berhasil memproduksi beras sebanyak 25,8 ton. Hasil-nya Indonesia berhasil swasembada beras. Kesuksesan ini mendapatkan penghargaan dari FAO(Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia) pada tahun 1985. Hal ini merupakan prestasi besar bagi Indonesia.⁵

Prestasi yang terjadi pada repelita IV tersebut tidak berlangsung lama permasalahan timbul pada Pelita V dan VI yang menitik beratkan pada sektor pertanian dan industri untuk memantapkan swasembada pangan dan meningkatkan produksi pertanian lainnya serta menghasilkan barang ekspor dalam prakteknya, tidak dapat dilaksanakan dengan baik karena Industri-industri yang dikembangkan tidak berkaitan sama sekali dengan pertanian. Sudah bisa diduga bahwa pembangunan pertanian mengalami stagnasi bahkan kemunduran yang luar biasa di hadapi para petani semenjak itu dengan kebijakan pemerintah yang menitik beratkan pada sektor ekonomi dengan pembangunan industri industri yang tidak berpihak pada pertanian yang berakibat terjadi penurunan swasembada beras yang tentunya berpengaruh terhadap ketahanan pangan nasional di karenakan ketidakpastian akan ketersediaan bahan pangan produk dalam negeri, sering kali menimbulkan kekhawatiran. Kelangsungan ketersediaan hasil pertanian menjadi sangat penting karena menyangkut kebutuhan pokok sehari-hari seluruh rakyat negeri ini. Ketersediaan beras, gula, jagung, kedelai, buah, sayur-sayuran, hingga produk perkebunan tidak hanya menyangkut persoalan ekonomi, tetapi berdimensi lebih luas.

Beberapa kalangan aktivis gerakan petani di Indonesia menyebutkan merosotnya produksi beras nasional semenjak tahun 1985-2009 dikarenakan problem warisan struktural pertanian masih melekat dalam kehidupan petani. Di antaranya, semakin banyak petani yang berlahan sempit (menjamurnya petani

⁵ Ideol .Revolusi Hijau tahun 1970-an hingga 1980-an dan pembangunan 5 tahun Wicaksono, W. 2006., 2006. Balada Beras dan Reposisi Bulog. Suara Merdeka. Semarang. Tanggal 8 Pebruari 2006

gurem)⁶ dan tidak adanya kemajuan teknologi pertanian yang berorientasi ekologis yang sebenarnya permasalahan para petani tersebut sudah sejak lama terjadi dimana revolusi hijau dilakukan terlalu menekankan teknologi tetapi melupakan struktur sosialnya.

Pemerintah juga sering melakukan praktik dagang menjelang pelaksanaan kebijakan ekonomi yang kontroversial. Stok beras di pasaran dibuat langka baru kemudian harga naik, akhirnya masyarakat dipaksa memahami impor beras yang akan dilakukan oleh pemerintah. Impor beras yang dilakukan oleh pemerintah berdampak dua hal yakni:

1. Menurunkan motivasi kerja para petani karena hasil kerja kerasnya akan kalah berkompetisi dengan beras impor di pasaran.
2. Menterpurukkan tingkat pendapatan petani domestik yang rendah menjadi sangat rendah.

Selain itu, ada motivasi ekonomi-politik yang sebenarnya disembunyikan di balik logika bisnis impor beras. Impor beras merupakan bentuk kebijakan ekonomi-politik pertanian yang mengacu kepada kepentingan pasar bebas yang kemudian dilanjutkan dengan kesepakatan AoA (*Agreement on Agriculture*) WTO yang disepakati oleh Presiden Soeharto tahun 1995 dan dilanjutkan pemerintahan penerusnya sampai sekarang. Butir-butir kesepakatan AoA terdiri dari :

1. Kesepakatan *market access* (akses pasar) komoditi pertanian domestik. Pasar pertanian domestik di Indonesia harus dibuka seluas-luasnya bagi proses masuknya komoditi pertanian luar negeri, baik beras, gula, terigu, dan lain sebagainya.
2. Penghapusan subsidi dan proteksi negara atas bidang pertanian. Negara tidak boleh melakukan subsidi bidang pertanian, baik subsidi pupuk atau saprodi lainnya serta pemenuhan kredit lunak bagi sektor pertanian.

⁶<http://www.rimanews.com/read/20110511/27444/sby-doktor-pertanian-yang-gagal-sejahterakan-petani>.

3. Penghapusan peran STE (*State Trading Enterprises*) Bulog, sehingga Bulog tidak lagi berhak melakukan monopoli dalam bidang ekspor-impor produk pangan, kecuali beras.⁷

Dampak pemenuhan kesepakatan AoA WTO sangat menyedihkan bagi kondisi pertanian Indonesia semenjak 1995 hingga sekarang ini. Sektor pertanian di Indonesia mengalami keterpurukan dan kebangkrutan. Akibat memenuhi kesepakatan AoA WTO, Indonesia pernah menjadi negara pengimpor beras terbesar di dunia pada tahun 1998 sebesar 4,5 juta ton setahun dan puncak nya impor beras yang terus meningkat terjadi pada tahun 1999, di mana impor beras mencapai 4,7 juta ton atau tertinggi sepanjang sejarah Indonesia di tengah polemik mengenai kebijakan pangan nasional, khususnya yang berkenaan dengan persoalan beras, ada satu pertanyaan, di mana dan apa peran pemerintah daerah dalam rangka menjalankan otonominya? Pertanyaan ini wajar dimunculkan karena secara teknis beras merupakan produk sektor pertanian yang merupakan salah satu bidang kewenangan pemerintah daerah. Dari sudut pandang ini maka pemerintah daerah secara proaktif harus berperan dalam menangani persoalan perberasan yang terjadi di daerahnya. Masalahnya, dalam aspek apa saja pemerintah daerah seharusnya dapat berperan? Pemilahan persoalan diperlukan karena pada kenyataannya persoalan beras tidak saja terbatas pada persoalan teknis produksi belaka. Di dalamnya menyangkut aspek yang lebih luas, karena komoditi beras bukan sekedar sebagai komoditi ekonomi, tetapi juga merupakan komoditi sosial politis yang bisa menimbulkan aksi emosional. Akibatnya, meskipun kewenangan sektor pertanian telah didesentralisasikan ke daerah, peran pemerintah daerah dalam hal perberasan terasa masih kecil.

Otonomi Daerah menjadi wacana dan bahan kajian dari berbagai kalangan, baik pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, kalangan akademisi, pelaku ekonomi bahkan masyarakat awam. Semua pihak mengkaji terus menerus sampai sekarang mulai Undang Undang No. 1 /1945 menganut sistem otonomi daerah rumah tangga formil. Undang-Undang No.22/1948 memberikan hak otonomi dan medebewind yang seluas-luasnya kepada Daerah. Selanjutnya

⁷ Andi ager sutawijaya prefektif pertanian Indonesia www.facebook.com/topic.php?uid=138074680647&topic

Undang Undang No.undang 1/1957 menganut sistem otonomi riil yang seluas-luasnya⁸. Kemudian Undang Undang No. 5/1974 menganut prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung. Sedangkan saat ini di bawah UU 22/1999 dianut prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Otonomi Daerah yang dilaksanakan saat ini adalah Otonomi Daerah yang berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diganti oleh UU no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁹. Menurut UU ini, otonomi daerah dipahami sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup, dan berkembang di daerah¹⁰. sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah

⁸[http://senatorindonesia.org/lawcenter.public/documents/files/Otonomi%20Daerah_Ke
sejahteraan%20Masy%20dan%20Kerjasama%20Pemb%20Antar%20Daerah_UNTIRTA.pdf](http://senatorindonesia.org/lawcenter.public/documents/files/Otonomi%20Daerah_Ke%20sejahteraan%20Masy%20dan%20Kerjasama%20Pemb%20Antar%20Daerah_UNTIRTA.pdf)
Otonomi Daerah, Ke sejahteraan Masyarakat, dan Kerjasama Pembangunan Antar Daerah. Hal.43

⁹[http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/05/permasalahan-dalam-menyelenggarakan-
otonomi-daerah-dan-prospeknya-di-masa-mendatang/](http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/05/permasalahan-dalam-menyelenggarakan-otonomi-daerah-dan-prospeknya-di-masa-mendatang/)

¹⁰ Penjelasan Umum Undang-undang No. 32 Tahun 2004

serta antara Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah adalah Pemerintah Daerah: 1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah. 2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. 3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. 4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antara Daerah. 5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah administratif. 6. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. 7. Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administratif untuk melaksanakan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah. 8. Pelaksanaan azas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.¹¹

Dalam implementasi kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah terdapat beberapa permasalahan yang perlu segera dicarikan pemecahannya. Namun sebagian kalangan beranggapan timbulnya berbagai permasalahan tersebut merupakan akibat dari kesalahan dan kelemahan yang dimiliki oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, sehingga mereka pun mengupayakan dilakukannya revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tersebut.

¹¹ Penjelasan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Timbulnya berbagai permasalahan tersebut lebih banyak disebabkan karena terbatasnya peraturan pelaksanaan yang bisa dijadikan pedoman dan rambu-rambu bagi implementasi kebijakan Otonomi Daerah tersebut. Jadi bukan pada tempatnya jika kita langsung mengkambinghitamkan bahkan memvonis bahwa UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tersebut keliru. Otonomi Daerah dan prospeknya di masa mendatang sebagian kalangan menilai bahwa kebijakan Otonomi Daerah di bawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah merupakan salah satu kebijakan Otonomi Daerah yang terbaik yang pernah ada di Republik ini dan telah di perbaiki kelemahan kelemahan tersebut dengan di sah kan nya Undang Undang No 32 tahun 2004 .

Prinsip-prinsip dan dasar pemikiran yang digunakan dianggap sudah cukup memadai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat dan daerah. Kebijakan Otonomi Daerah yang pada hakekatnya adalah upaya pemberdayaan dan pendemokrasian kehidupan masyarakat diharapkan dapat memenuhi aspirasi berbagai pihak dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara serta hubungan Pusat dan Daerah. Jika kita memperhatikan prinsip-prinsip pemberian dan penyelenggaraan Otonomi Daerah dapat diperkirakan prospek ke depan dari Otonomi Daerah tersebut. Untuk mengetahui prospek tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai pendekatan. Salah satu pendekatan yang kita gunakan disini adalah aspek ideologi, politik, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Dari aspek ideologi, sudah jelas dinyatakan bahwa Pancasila merupakan pandangan, falsafah hidup dan sekaligus dasar negara. Nilai-nilai Pancasila mengajarkan antara lain pengakuan Ketuhanan, semangat persatuan dan kesatuan nasional, pengakuan hak azasi manusia, demokrasi, dan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat¹². Jika kita memahami dan menghayati nilai-nilai tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan Otonomi Daerah dapat diterima dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Melalui Otonomi Daerah nilai-nilai luhur Pancasila tersebut akan dapat diwujudkan dan dilestarikan dalam setiap aspek kehidupan bangsa Indonesia.

¹²<http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/05/permasalahan-dalam-menyelenggarakan-otonomi-daerah-dan-prospeknya-di-masa-mendatang>

Dari aspek politik, pemberian otonomi dan kewenangan kepada Daerah merupakan suatu wujud dari pengakuan dan kepercayaan Pusat kepada Daerah. Pengakuan Pusat terhadap eksistensi Daerah serta kepercayaan dengan memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah akan menciptakan hubungan yang harmonis antara Pusat dan Daerah. Selanjutnya kondisi akan mendorong tumbuhnya dukungan Daerah terhadap Pusat dimana akhirnya akan dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Kebijakan Otonomi Daerah sebagai upaya pendidikan politik rakyat akan membawa dampak terhadap peningkatan kehidupan politik di Daerah.

Dilihat dari aspek ekonomi, kebijakan Otonomi Daerah yang bertujuan untuk pemberdayaan kapasitas daerah akan memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya. Peningkatan dan pertumbuhan perekonomian daerah akan membawa pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah¹³. Melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan. Kewenangan daerah melalui Otonomi Daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan maksimal kepada para pelaku ekonomi di daerah, baik lokal, nasional, regional maupun global.

Berdasarkan aspek sosial budaya, kebijakan Otonomi Daerah merupakan pengakuan terhadap keanekaragaman Daerah, baik itu suku bangsa, agama, nilai-nilai sosial dan budaya serta potensi lainnya yang terkandung di daerah. Pengakuan Pusat terhadap keberagaman Daerah merupakan suatu nilai penting bagi eksistensi Daerah. Dengan pengakuan tersebut Daerah akan merasa setara dan sejajar dengan suku bangsa lainnya, hal ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya mempersatukan bangsa dan negara. Pelestarian dan pengembangan nilai-nilai budaya lokal akan dapat ditingkatkan dimana pada akhirnya kekayaan budaya lokal akan memperkaya khasanah budaya nasional¹⁴. Selanjutnya dari aspek pertahanan dan keamanan, kebijakan Otonomi Daerah memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk memantapkan kondisi Ketahanan

¹³ *Ibid*

¹⁴ <http://www.banjar-jabar.go.id/cetak.php?id=340>

daerah dalam kerangka Ketahanan Nasional. Pemberian kewenangan kepada Daerah akan menumbuhkan kepercayaan Daerah terhadap Pusat. Tumbuhnya hubungan dan kepercayaan Daerah terhadap Pusat akan dapat mengeliminir gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi daerah esensinya adalah desentralisasi yaitu penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.¹⁵

Memperhatikan pemikiran dengan menggunakan pendekatan aspek ideologi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan, secara ideal kebijakan Otonomi Daerah merupakan kebijakan yang sangat tepat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini berarti bahwa kebijakan Otonomi Daerah mempunyai prospek yang bagus di masa mendatang dalam menghadapi segala tantangan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Persoalan lain yang mengemuka seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah adalah kembali maraknya praktik pungutan perdagangan antar daerah, termasuk komoditi pangan (beras dan jagung) yang menimbulkan persoalan inefisiensi¹⁶. Jika persoalan ini dibiarkan berlarut-larut, ditambah dengan makin memburuknya kondisi prasarana usaha tani, maka dalam jangka panjang hal-hal demikian, dari sisi produksi dan distribusi, dapat menimbulkan dampak negatif terhadap aspek ketahanan pangan nasional¹⁷.

Dampak dari Otonomi daerah adalah dimana daerah mempunyai kewenangan mengatur RT/RW yang menyebabkan terjadinya alih fungsi tanah yang semula untuk pertanian menjadi tanah non-pertanian adalah faktor utama dari semakin sedikitnya tanah pertanian¹⁸. Selain berkurangnya lahan untuk pertanian, dalam

¹⁵ M.Cholic Mansyur, 1981 penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, Penerbit Usaha Nasional, Surabaya, hal.18

¹⁶http://litbang.patikab.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=64:dilematis-kebijakan-harga-beras-di-tingkat-petani&catid=71:dilematis-kebijakan-harga-beras-di-tingkat-petani&Itemid=109

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Elly Roosita, Akutnya Konversi Lahan Pertanian, Kompas, 19 Desember 2005

arti untuk menghasilkan bahan-bahan pangan dan menyediakan lapangan pekerjaan sebagai fungsi utama dari tanah pertanian tersebut, maka dapat diartikan pula semakin berkurangnya tanah yang subur berakibat pada rusaknya ekosistem, yaitu sebagai penyerap/penampung air hujan, pencegah banjir dan erosi dan pelindung atas lingkungan. Semakin seringnya banjir dan tanah longsor adalah salah satu akibat yang disebabkan semakin bertambahnya tanah kritis, baik itu karena pengalihfungsian tanah pertanian menjadi tanah non pertanian ataupun penatagunaan tanah yang tidak tepat untuk itulah pemerintah mencoba mengembalikan fungsi pertanian sebagaimana mestinya dengan meningkatkan ketahanan pangan nasional yang dicanangkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono.

Ketahanan pangan yang saat ini yang menjadi suatu agenda global karena ketahanan pangan merupakan salah satu yang sangat penting dalam pembangunan negara dan kegagalan riil dalam pencapaian ketahanan pangan akan di identikan dengan kemiskinan dan kondisi rawan pangan. Untuk menjamin ketersediaan bahan pangan bagi penduduk lebih dari dua ratus jiwa seperti negara Indonesia, tentulah bukan persoalan mudah dan sederhana dan komitmen pemerintah atas ketahanan pangan dan kesejahteraan masyarakat menjadi tema sentral dalam rangka kegiatan pembangunan di negeri ini.

Ketahanan pangan merupakan suatu sistem yang terdiri dari subsistem ketersediaan, distribusi, dan konsumsi. Subsistem ketersediaan pangan berfungsi menjamin pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, baik dari segi kuantitas, kualitas, keragaman dan keamanannya. Subsistem distribusi berfungsi mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu dengan harga yang terjangkau dan ketersediaan lahan bagi petani merupakan faktor produksi yang utama dan unik karena tidak dapat digantikan. Oleh karena itu, bagi pertanian yang bersifat *land base agricultural*, ketersediaan lahan merupakan syarat mutlak atau keharusan untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan, terutama dalam perannya mewujudkan kebijakan pangan nasional, menyangkut terjaminnya ketersediaan

pangan (*food availability*), ketahanan pangan (*food security*), akses pangan (*food accessibility*), kualitas pangan (*food quality*) dan keamanan pangan (*food safety*)¹⁹.

Permasalahan timbul dari tahun ke tahun, konversi atau alih fungsi lahan pertanian di Indonesia terus meningkat dan sulit dikendalikan, terutama di wilayah-wilayah dengan tingkat intensitas kegiatan ekonomi tinggi. Selain itu, tekanan terhadap lahan juga berwujud penyempitan rata-rata penguasaan lahan oleh petani. Keadaan tersebut jelas tidak kondusif bagi keberlangsungan pertanian dan perwujudan kebijakan pangan nasional dalam jangka panjang, apalagi pembukaan areal baru sangat terbatas dan tidak sebanding dengan peningkatan jumlah penduduk yang terus melaju. Secara faktual, alih fungsi lahan pertanian (terutama sawah) tidak hanya berdampak pada penurunan kapasitas produksi pangan, tetapi juga merupakan wujud pemubadziran investasi, degradasi agro ekosistem, degradasi tradisi atau budaya pertanian, dan merupakan salah satu sebab semakin sempitnya luas garapan usaha tani serta turun atau tidak beranjaknya kesejahteraan petani yang di akibatkan dari semakin berkurangnya lahan pertanian diakibatkan kurangnya harmonisasi peraturan di tingkat pusat dan peraturan di tingkat daerah dan perlunya efisiensi birokrasi perizinan.

Untuk mewujudkan ketahanan bukanlah hal yang mudah dengan laju pertumbuhan penduduk di Indonesia sangat tinggi, per tahun $\pm 1,25\%$. Pertumbuhan ini tidak sebanding dengan peningkatan produksi beras setiap tahun, yang hanya $\pm 0,4\%$. Di sisi lain, luas lahan sawah semakin berkurang. Misal, kurang lebih 40 ribu hektar lahan sawah di Pulau Jawa beralih fungsi setiap tahunnya. Alhasil, Indonesia masih kekurangan beras, sehingga harus impor dari negara lain. Padahal, beras merupakan makanan pokok mayoritas rakyat Indonesia.²⁰

Berdasarkan realitas diatas tentulah sangat sulit untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional maka pemerintah merangkul sektor swasta untuk berperan aktif guna mewujudkan ketahanan pangan. Beranjak dari hal tersebut salah satu perusahaan yang tertarik untuk berperan aktif adalah PT. Sumber Alam

¹⁹ repository.unpad.ac.id/.../mewujudkan_kedaulatan_pangan_melalui_Kebijakan_Peranian

²⁰ <http://komunitasamam.wordpress.com/2010/03/08/heka-hertanto-direktur-pt-sas-padi-hibrida-solusi-ketahanan-pangan-nasional/>

Sutera yang mengembangkan teknologi padi hibrida yang dapat menghasilkan panen 8-12/ha namun peranan swasta ini tidaklah mudah dilaksanakan karena banyak kendala yang di hadapi dilapangan seperti kurangnya harmonisasi peraturan pemerintah pusat dan daerah.

1.2 Pokok Permasalahan

Dari latar belakang yang diuraikan diatas, maka dapat ditarik beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini :

- 1) Bagaimanakah Hukum Administrasi Negara mengatur ketahanan pangan nasional?
- 2) Bagaimanakah harmonisasi Peraturan tingkat Pusat dan daerah guna terciptanya ketahanan pangan nasional?
- 3) Bagaimanakah peranan swasta dalam hal ini PT. Sumber Alam Sutera dalam membantu mewujudkan Ketahanan pangan Nasional?

1.3 Metode penelitian

Penulisan skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum dalam pengertian meneliti kaidah-kaidah atau norma-norma²¹, dimana penelitian yuridis normatif biasanya hanya merupakan studi dokumentasi dengan mempergunakan sumber-sumber data sekunder, seperti peraturan perundang-undangan, putusan-putusan pengadilan, teori-teori hukum dan pendapat para sarjana hukum terkemuka. Oleh karena itu, analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis normatif kualitatif karena data-datanya bersifat kualitatif. Penelitian hukum normatif dapat berupa inventarisasi hukum positif, usaha-usaha penemuan asas-asas dan dasar falsafah atau doktrin hukum positif, dan usaha penemuan hukum in concreto yang sesuai untuk diterapkan bagi penyelesaian suatu perkara tertentu²².

²¹ Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum Suatu pengantar, cet. 2, Yogyakarta: Liberty, 2002, hal. 29

²² Rianto Adi, Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum, Cet., Jakarta: Granit, 2004, hal. 92

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan analisis²³. Pendekatan perundang-undangan, digunakan berkenaan dengan peraturan hukum yang mengatur mengenai ketahanan Pangan pada umumnya dan lebih mendalam kedalam Ketahanan Pangan di tinjau dari segi Hukum Administrasi Negara. Pendekatan konsep digunakan sehubungan dengan konsep-konsep yuridis yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan ketahanan pangan. Pendekatan analisis digunakan untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan oleh peraturan perundang-undangan secara konseptual, serta mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan hukum yang bersifat konseptual, serta mengetahui penerapannya dalam praktik dan putusan hukum yang berkaitan dengan tema penulisan²⁴.

Dalam teknik pengumpulan data, penulis menggunakan metode studi pustaka. Untuk pengumpulan data dengan metode studi pustaka, jenis data yang dikumpulkan adalah data sekunder. Adapun bahan-bahan yang termasuk dalam data sekunder dikelompokkan dalam 3 (tiga) bagian, yaitu:

1. Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan yang mempunyai kekuatan mengikat, seperti norma dasar, peraturan perundang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya, peraturan daerah dan peraturan-peraturan hukum lainnya yang berkaitan dengan lahan dan pangan.
2. Bahan hukum sekunder, yang menjelaskan bahan hukum primer dan isinya tidak mengikat, seperti buku literature berupa bahan hukum resmi pada instansi-instansi pemerintah, serta bahan hukum lain yang dipublikasikan berupa buku pedoman, buku, jurnal, majalah, makalah, skripsi maupun disertasi, yang diperoleh dari beberapa perpustakaan.
3. Bahan hukum tersier yang merupakan pendukung dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dapat diperoleh antara lain dari artikel, berita yang penulis ambil dari internet dan surat kabar yang

²³ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, cet.1, Malang: Bayumedia publisihing, 2005, hal. 390

²⁴ *Ibid.*, hal. 256

dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1.4 Kerangka Konseptual

Dalam penyusunan skripsi ini diperlukan kesamaan persepsi dan pemahaman dalam mengartikan berbagai istilah yang sering digunakan dalam skripsi ini. Agar tidak menjadi kerancuan, maka definisi dan arti istilah-istilah yang digunakan dalam skripsi ini diambil dari ketentuan umum peraturan perundang-undangan yang tentunya dapat diterima oleh berbagai pihak. Adapun pengertian istilah-istilah tersebut penulis lebih banyak mengutip di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adapun beberapa istilah tersebut adalah Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati 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 lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan ,makanan atau minuman, Pangan olahan adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan.Sistem pangan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengaturan, pembinaan, dan atau pengawasan terhadap kegiatan atau proses produksi pangan dan peredaran pangan sampai dengan siap dikonsumsi manusia.Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain

yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia. Produksi pangan adalah kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan atau mengubah bentuk pangan. Pengangkutan pangan adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka memindahkan pangan dari satu tempat ke tempat lain dengan cara atau sarana angkutan apa pun dalam rangka produksi, peredaran, dan atau perdagangan pangan.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan uraian yang teratur dan sistematis, maka materi penulisan akan disistematikan sebagai berikut :

BAB I : Merupakan bab pendahuluan, yang menguraikan tentang latar belakang penulisan yang menceritakan tentang Indonesia pernah swasembada beras sampai terjadi penurunan dan mencoba bangkit kembali dengan semangat ketahanan pangan, pokok permasalahan, tujuan penelitian dan manfaat penelitian.

BAB II : Merupakan tinjauan pustaka, sebagai landasan yuridis yang merupakan hasil studi kepustakaan, meliputi tentang Pengaturan Hukum Tanah Nasional dan pengaturan pemerintahan pusat dan daerah yang meliputi: Hukum Tanah Nasional, Tata ruang dalam hal ini penulis mengambil contoh di daerah Cianjur dan Karawang dan Pemda dalam hal ini mengenai kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah.

BA III : Pengaturan mengenai ketahanan Pangan

BAB IV : Peranan swasta dalam Hal ini PT.Sumber Alam Sutera dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan

BAB V : Penutup

BAB II

Tinjauan Umum Hukum Tanah Nasional untuk Pengelolaan Lahan Pertanian Nasional

2.1 Pembentukan Hukum Tanah Nasional

Didalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai yang kita cita-citakan. Sebelum diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan-Peraturan Pokok Agraria yang selanjutnya akan disebut UU Agrarian, hukum agraria yang seharusnya merupakan salah satu alat yang penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur justru merupakan penghambat dari pada tercapainya cita-cita diatas. Hal itu disebabkan terutama:

- a. karena hukum agraria yang berlaku saat itu sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya lagi dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara didalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional;
- b. karena sebagai akibat dari politik-hukum pemerintah jajahan itu hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum-adat di- samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan Bangsa.
- c. karena bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Bertitik tolak dari kondisi diatas itu maka perlu adanya hukum agraria baru yang nasional, yang akan mengganti hukum yang berlaku sekarang ini, yang tidak lagi bersifat dualisme, yang sederhana dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hukum agraria yang baru itu harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan diatas dan harus sesuai pula dengan kepentingan rakyat dan Negara serta memenuhi keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria.

Selain itu, hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan dari pada azas kerokhaniaan, Negara dan cita-cita Bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam pasal 33 Undang-undang Dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan Negara yang tercantum didalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan didalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960. Demikianlah maka pada pokoknya tujuan Undang-undang Pokok Agraria ialah :

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.²⁵

2.2 Dasar-Dasar dari Hukum Tanah Nasional.

Pertama-tama dasar kenasionalan itu diletakkan dalam pasal 1 ayat (1) UUPA, yang menyatakan, bahwa : "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan pasal 1 ayat 2 UUPA yang berbunyi bahwa : "Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional".

²⁵ Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan-Peraturan Pokok Agraria

Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah didaerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja.

Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi (pasal 1 ayat (3) UUPA). Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa tersebut tidak berarti, bahwa hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi tidak dimungkinkan lagi. Diatas telah dikemukakan, bahwa hubungan itu adalah semacam hubungan hak ulayat, jadi bukan berarti hubungan milik. Dalam rangka hak ulayat dikenal adanya hak milik perseorangan. Kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia (pasal 3 jo pasal 20) UUPA. Selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak Guna Usaha, hak Guna Bangunan, hak-pakai, hak sewa, dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan Undang-undang lain (pasal 4 jo 16) UUPA.

"Azas domein" yang dipergunakan sebagai dasar dari pada perundang-undangan agraria yang berasal dari Pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru. Azas domein adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan azas dari pada Negara yang merdeka dan modern.

Undang-Undang Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan dalam pasal 2 ayat 1 yang menyatakan, bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut diatas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian, yang memberi wewenang kepada Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya.
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukkkum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Segala sesuatunya dengan tujuan : untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (pasal 2 ayat (2) dan (3)UUPA).

Adapun, kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya sampai disitulah batas kekuasaan" Negara tersebut.

Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan sesuatu hak menurut

peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak-guna-usaha, hak guna-bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (pasal 2 ayat (4)).

Dalam hal kedudukan hak ulayat, dalam pasal 3 UU Agraria diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya didalam alam bernegara dewasa ini. Ketentuan ini berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum-agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula didalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi didalam Undang- Undang, dengan akibat bahwa didalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubungan dengan hal tersebut hak ulayat didalam Undang-undang Pokok Agraria akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya didalam pemberian sesuatu hak atas tanah masyarakat hukum yang bersangkutan, sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*recognitie*", yang memang ia berhak menerimanya selaku pegang hak ulayat itu.

Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna-usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut didaerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri seringkali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua dari pada ketentuan dari pasal 3 tersebut diatas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas

itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika didalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan akan terlepas dari pada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah lainnya didalam lingkungan Negara sebagai kesatuan. Perhatian terhadap hak ulayat ini menjadi dasar ketiga dalam pembentukan hukum tanah nasional.

Dasar yang keempat diletakkan dalam pasal 6, yaitu bahwa "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat (3) UUPA).

Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang hak yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (pasal 15) UUPA. Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Sesuai dengan azas kebangsaan tersebut dalam pasal 1 maka menurut pasal 9 jo pasal 21 ayat (1)UUPA hanya warganegara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Hak milik tidak dapat dipunyai oleh orang asing dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang (pasal 26 ayat (2) UUPA). Orang-orang asing dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luasnya

terbatas. Demikian juga pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik (pasal 21 ayat 2)UUPA. Adapun pertimbangan untuk (pada dasarnya) melarang badan-badan hukum mempunyai hak milik atas tanah, ialah karena badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetapi cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus (hak guna-usaha, hak guna bangunan, hak pakai menurut pasal 28, 35 dan 41)UUPA. Dengan demikian maka dapat dicegah usaha-usaha yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik (pasal 17)UUPA.

Meskipun pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi mengingat akan keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian, maka diadakanlah suatu "*escape-clause*" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak milik. Dengan adanya "*escape-clause*" ini maka cukuplah nanti bila ada keperluan akan hak milik bagi sesuatu atau macam badan hukum diberikan dispensasi oleh Pemerintah, dengan jalan menunjuk badan hukum tersebut sebagai badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah (pasal 21 ayat (2)UUPA).

Badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan ditunjuk dalam pasal 49 sebagai badan-badan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, tetapi sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam bidang sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal yang tidak langsung berhubungan dengan bidang itu mereka dianggap sebagai badan hukum biasa. Kemudian dalam hubungannya pula dengan azas kebangsaan tersebut diatas ditentukan dalam pasal 9 ayat 2, bahwa : "Tiap-tiap warganegara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya".

Dalam pada itu perlu diadakan perlindungan bagi golongan warganegara yang lemah terhadap sesama warga-negara yang kuat kedudukan ekonominya. Maka didalam pasal 26 ayat 1 ditentukan, bahwa : "Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang

dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah". Ketentuan inilah yang akan merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah yang dimaksudkan itu.²⁶

2.3 Kewenangan Negara dalam Pengaturan dan Pengelolaan Tanah

Negara sebagai organisasi kekuasaan mempunyai kewenangan secara kontitusi berdasarkan pasal 33 ayat 3 Undang Undang Dasar 45 yang menetapkan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat "²⁷

Kewenangan negara tersebut diatur lebih lanjut di dalam pasal 2 ayat 1 Undang Undang Pokok Agraria dimana negara mempunyai hak menguasai negara terhadap :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan , pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan hukum orang orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang orang dan perbuatan hukum mengenai bumi,air dan ruang angka.

Wewenang yang bersumber dari hak menguasai negara tersebut diatas diberikan dengan tujuan agar negara,dalam hal ini pemerintah sebagai badan pelaksana negara dapat mengatur dan memanfaatkan bumi,air dan ruang angkasa untuk kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat.²⁸

Untuk mencapai hal tersebut diatas di bidang pertanahan maka pemerintah harus mempunyai perencanaan mengenai persedian, peruntukan dan penguasaan bumi,air dan ruangangkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara yaitu berupa rencana umum.Rencana umum tersebut meliputi seluruh wilayah

²⁶ *Ibid*

²⁷ Indonesia (1) Undang Undang Dasar 45, ps 33 ayat (3). Dikutip dari Jimly Asshpddiqie Konsolidasi perubahan naskah UUD 45 setelah perubahan ke empat (Jakarta: pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia ,2002),hal.56

²⁸ *Ibid.*,penjelasan umum II angka 2 dan pasal 2 ayat (3) UUPA

Indonesia, kemudiannya dirinci menjadi rencana-rencana tiap-tiap daerah, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing. Dengan adanya perencanaan tersebut maka pengaturan tanah dapat dilaksanakan secara terencana dan teratur, sehingga dapat membawa manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.²⁹ Hal ini diperjelas didalam pasal 14 ayat 1 dan ayat 2 undang-undang pokok Agraria yang menjelaskan sebagai berikut:

1. Dengan mengingat ketentuan pasal 2 ayat 2 dan 3, pasal 9 ayat 2 serta pasal 10 ayat 1 dan 2, pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan, bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung didalamnya:
 - a. Untuk keperluan Negara.
 - b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
 - c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, kesejahteraan dan lain-lainnya.
 - d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, perternakan dan perikanan dan keperluan lain yang sejalan dengan itu.

Untuk keperluan perkembangan Industri, transmigrasi dan Pertambangan.

2. Berdasarkan rencana umum tersebut dalam ayat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, pemerintah daerah mengatur persediaan, peruntukan, penggunaan bumi, air, serta ruang angkasa untuk daerahnya sesuai dengan kondisi daerah masing-masing”.

Hal ini juga diperjelas oleh Prof. Budi Harsono dan beliau menjelaskan bahwa pasal 14 UUPA jangan hanya bermaksud menyediakan tanah untuk pertanian, industri dan lain-lainnya tetapi juga sekaligus untuk memajukannya, hal ini beliau pertegas dengan kata “memperkembangkan”. Kata memperkembangkan tersebut sejalan dengan pasal 14 ayat 1 huruf d dan e agar terjadi perimbangan yang jelas antara sektor agraris dan non-agraris.”³⁰

²⁹ *Ibid.*, penjelasan umum II angka 8

³⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, jilid 1, Hukum Tanah Nasional, cet 18 (Jakarta, *Ibid.* Hal. 250)

2.4 Penataan gunaan tanah dan konsolidasi tanah untuk pembangunan lahan pertanian sebagai bentuk kebijakan pertanahan nasional

Tanah adalah tempat manusia melaksanakan hajat hidup, baik dahulu, sekarang maupun untuk waktu yang akan datang. Dalam tiap usaha pemanfaatan tanah, hutan, tambang, ada regulasi atau pengaturan. Tujuan pengaturan tidak lain adalah bagi kepentingan si pemegang hak dan kepentingan Negara yang bermaksud melindungi kepentingan umum.

Pemerintah harus membuat perencanaan umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan:

- a. Negara.
- b. Peribadatan dan keperluan suci lainnya sesuai dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.
- c. Pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain kesejahteraan.
- d. Memperkembangkan produksi pertanian, peternakan, perikanan serta sejalan dengan itu.
- e. Keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

Ketentuan tersebut harus dikaitkan dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa siapa pun harus memelihara dan mencegah kerusakan pada tanah. Artinya, siapa pun si pemegang hak, wajib mempergunakan tanah dengan mempertimbangkan faktor kemampuan tanah itu.

Sehubungan dengan telah diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 pada tanggal 10 Mei 2004 tentang Penatagunaan Tanah, berarti menjawab perintah Pasal 14 Juncto Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 bahwa pengaturan tentang kewajiban pemerintah untuk menyusun perencanaan penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah dalam suatu peraturan pemerintah terjawab setelah melewati kurun waktu 44 tahun.

Menunjuk pada peraturan pemerintah tersebut, yang dimaksud dengan tata guna tanah diatur dalam Pasal 1 butir (1), yakni: sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan

yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan system untuk kepentingan masyarakat secara adil.³¹

Apabila ditelaah dengan seksama dari tiga dokumen tersebut, ada empat unsur esensial dalam penatagunaan tanah, yaitu:

1. Adanya serangkaian kegiatan/aktivitas, yaitu pengumpulan data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, kemampuan fisik, pembuatan rencana/pola penggunaan tanah, penguasaan dan keterpaduan yang dilakukan secara integral dan koordinasi dengan instansi lain.
2. Dilakukan secara berencana dalam arti harus sesuai dengan prinsip: Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang (LOSS).
3. Adanya tujuan yang hendak dicapai, yaitu sejalan dengan tujuan pembangunan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4. Harus terkait langsung dengan peletakan proyek pembangunan dengan memperhatikan DSP (Daftar Skala Prioritas).

Sejalan dengan ketentuan Pasal 14 jo Pasal 2 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Pasal 3 huruf (a-c) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang adalah pencapaian sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu masyarakat adil dan makmur. Jika merujuk pada konsiderans.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tujuan penatagunaan tanah, yakni melaksanakan ketentuan Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Sementara Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 menyebutkan secara tegas empat tujuan penatagunaan tanah, yakni:

1. Mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah.
2. Mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah;
3. Mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah.

³¹ Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Hukum Penatagunan Tanah dan PenataanRuang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal 46

4. Menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

Salah satu kondisi awal yang kita warisi dalam bidang pertanahan adalah keberadaan kota atau pusat pemukiman yang tumbuh dan berkembang di wilayah pertanian subur. Hal ini adalah konsekuensi logis dari basis ekonomi kita yang berawal dari sector pertanian. Dalam perkembangannya menumbuhkan konflik penguasaan dan penggunaan tanah yang berkepanjangan. Pusat pemukiman yang berkembang terus menjadi pusat-pusat kegiatan ekonomi, dari waktu ke waktu semakin bertambah dan meluas.

Akibatnya alih fungsi penggunaan tanah tidak dapat dicegah, dimana sawah-sawah pertanian subur dan sawah beririgasi teknis disekitarnya semakin lama semakin luas dialihgunakan menjadi tempat-tempat kegiatan ekonomi dan pemukiman.

Dengan meningkatnya pembangunan dalam beberapa dasawarsa ini terdapat gejala adanya akumulasi penguasaan sumber daya agraria, khususnya tanah secara berlebihan terutama di kotakota. Sementara itu dalam waktu yang bersamaan, di pedesaan terus terjadi fragmentasi pemilikan tanah pertanian yang mengakibatkan ketimpangan struktur penguasaan tanah, disamping adanya pengurangan tanah pertanian sebagai akibat dari alih fungsi penggunaan tanah untuk pembangunan non pertanian. Gejala tersebut merupakan perkembangan ke arah penguasaan tanah yang tidak adil dan tidak sesuai dengan asas hukum tanah nasional yang tertuang dalam UUPA.

Tanah pertanian yang sudah ada harus sejauh mungkin tetap di pertahankan dan bila mana perlu di tingkatkan kuantitas dan kualitasnya dan untuk terciptanya hal tersebut diatas maka perlu adanya penatagunaan tanah. Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia yang dikuasai oleh Negara untuk kepentingan hajat hidup orang banyak baik yang telah dikuasai atau dimiliki oleh orang seorang, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat dan atau badan hukum maupun yang belum diatur dalam hubungan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berbagai bentuk hubungan hukum dengan tanah yang berwujud hak-hak atas tanah memberikan wewenang untuk menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan tujuan haknya berdasarkan persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharannya.

Tanah adalah unsur ruang yang strategis dan pemanfaatannya terkait dengan penataan ruang wilayah. Penataan ruang wilayah, mengandung komitmen untuk menerapkan penataan secara konsekuen dan konsisten dalam kerangka kebijakan pertanahan yang berlandaskan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang

Penataan Ruang, maka dalam rangka pemanfaatan ruang perlu dikembangkan penatagunaan tanah yang di sebut juga pola pengelolaan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

Kegiatan di bidang pertanahan merupakan satu kesatuan dalam siklus agraria, yang tidak dapat dipisahkan, meliputi pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah, penatagunaan tanah, pengaturan hak-hak atas tanah, serta pendaftaran tanah. Penyelenggaraan penatagunaan tanah di kabupaten/kota meliputi :

1. Penetapan kegiatan penatagunaan tanah.
2. Pelaksanaan kegiatan penatagunaan tanah.

Dalam rangka penetapan kegiatan penatagunaan tanah dilakukan inventarisasi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; penetapan neraca penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; penetapan pola penyesuaian penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah serta kajian kondisi fisik wilayah. Selain menjadi bahan utama dalam rangka penyusunan pola pengelolaan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, hasil inventarisasi yang disajikan dalam peta dengan tingkat ketelitian berskala lebih besar dari peta Rencana Tata Ruang Wilayah dikelola dalam suatu sistem informasi manajemen pertanahan antara lain melalui sistem informasi penatagunaan tanah.

Penyesuaian penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dapat dilaksanakan melalui penataan kembali, upaya kemitraan, penyerahan dan pelepasan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam rangka penyelenggaraan penatagunaan tanah dilaksanakan pembinaan dan pengendalian. Pembinaan dilaksanakan melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan arahan. Sedangkan pengendalian dilaksanakan melalui pengawasan yang di wujudkan melalui supervisi, pelaporan, dan penertiban.

Penatagunaan tanah merujuk pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan. Bagi Kabupaten/Kota yang belum menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah, penatagunaan tanah merujuk pada rencana tata ruang lain yang telah ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan untuk daerah bersangkutan. Dengan telah diundangkannya UU No 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang merupakan amanah dari perintah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4725) memerintahkan perlunya

perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan yang pengaturannya dengan Undang-Undang.

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penataan ruang wilayah. Untuk itu, perlindungan lahan pertanian pangan perlu dilakukan dengan menetapkan kawasan-kawasan pertanian pangan yang perlu dilindungi. Kawasan pertanian pangan merupakan bagian dari penataan kawasan perdesaan pada wilayah kabupaten. Untuk itu dalam penyusunan Rencana Tata Ruang dan Wilayah yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah, setiap Kabupaten/Kota berkewajiban menetapkan suatu kawasan pertanian dalam penatagunaan tanah di wilayahnya masing-masing. Perlindungan kawasan pertanian pangan dan lahan pertanian pangan meliputi perencanaan dan penetapan, pengembangan, penelitian, pemanfaatan dan pembinaan, pengendalian, pengawasan, pengembangan sistem informasi, perlindungan dan pemberdayaan petani, peran serta masyarakat, dan pembiayaan. Juga tidak dapat dilupakan adalah perlindungan kawasan dan lahan pertanian pangan dilakukan dengan menghargai kearifan budaya lokal serta hak-hak komunal adat dan tanah pertanian yang sudah ada harus sejauh mungkin tetap di pertahankan jika perlu di tingkatkan kuantitas dan kualitasnya dan untuk terciptanya hal tersebut diatas maka perlu adanya konsolidasi tanah pertanian.

Aturan hukum konsolidasi tanah saat ini adalah regulasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, dengan menggunakan metode sukarela³². Instrumen hukumnya berupa Surat Keputusan dan perjanjian. Hasil dari penataan tanah melalui konsolidasi tanah adalah; pertama, fasilitas umum dan fasilitas sosial disediakan tanpa memindahkan pemilik tanah; kedua, para pemilik tanah berbagi pembiayaan dan keuntungan secara adil karena kontribusi melalui peran serta berupa sumbangan tanah untuk pembangunan (STUP); ketiga, penggunaan tanah optimal karena bentuk persil tanah teratur dan menghadap kejalan; keempat, tertib hukum dan penguasaan pemilikan hak atas tanah karena semua tanah bersertipikat.

Berdasarkan uraian di atas, ada perbedaan pengertian antara pengadaan tanah dan penataan tanah, baik dari segi aturan hukum, instrumen hukum atau hasil akhirnya. Tujuan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia membuat konsep konsolidasi tanah seperti itu adalah sebagai suatu usaha dari Badan

³² Metode Dalam Konsolidasi Tanah Dibagi Menjadi: (1) Metode Wajib (Compulsory Method); Dan (2) Metode Sukarela (Voluntary Method). Metode Wajib Dilaksanakan Apabila Inisiatif Datang Dari Pemerintah Dan Didasarkan Undang-Undang. Metode Sukarela Dilaksanakan Dengan Inisiatif Dari Pemerintah Atau Pihak Lain Dan Didasarkan Pada Persetujuan Atau Kesepakatan Pemilik Tanah; Lihat Peter C.R.Hsieh (I), A Study On Urban Land Consolidation, Landreform Training Institute Taoyuan, Taiwan, 1986, P.1.

Pertanahan Nasional Republik Indonesia sesuai dengan kewenangannya di bidang pertanahan untuk mengatasi kebuntuan dalam pengadaan tanah yang dihadapi Pemerintah Daerah berkaitan rencana tata ruang dan rencana pembangunan daerah. Aturan hukum konsolidasi tanah di Indonesia tidak diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tetapi melalui penafsiran-penafsiran Pasal 2, 6, dan 14 UUPA³³.

Lebih lanjut adalah penafsiran penjelasan Pasal 2, 11 dan 12 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Atas dasar penafsiran di atas yang tercantum dalam konsideran "mengingat", ditetapkan regulasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tanggal 7 Desember 1991 tentang Konsolidasi Tanah, dan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-4245 tentang Petunjuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah tanggal 7 Desember 1991, yang masih diberlakukan sampai penelitian ini dilakukan. Regulasi ini di dalam pasal-pasalnya menetapkan pula konsep, tujuan, dan sasaran konsolidasi tanah.

Konsep "konsolidasi tanah"³⁴ menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah: "adalah kebijaksanaan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat".

Konsep "konsolidasi tanah perkotaan" menurut Oloan Sitorus: "sebagai kebijakan pertanahan di wilayah perkotaan (urban) dan pinggiran kota (urban fringe) mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan guna peningkatan kualitas lingkungan hidup dengan partisipasi masyarakat"³⁵.

Konsep "konsolidasi tanah perkotaan" berdasarkan praktik "adalah suatu aktivitas untuk menata letak dan bentuk tanah dari yang tidak teratur menjadi teratur melalui penggeseran, penggabungan, pemecahan, penghapusan dan pengubahan hak atas tanah di kawasan pinggiran perkotaan dan atau di kawasan

³³ Budi Harsono, 1997, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya*, Jilid I, Citra Aditya bakti, Bandung. hal.239

³⁴ Lihat Bab I Ketentuan Umum Nomor (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 Tentang Konsolidasi Tanah

³⁵ Oloan Sitorus, *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan Ruang Di Indonesia, Disertasi Ilmu Hukum Usu 2002, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia Yogyakarta, 2006 H.1*

perkotaan dalam rangka pemekaran dan penataan permukiman termasuk fasilitas umum dan fasilitas sosial yang diperlukan oleh pemilik tanah yang disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota (RUTRK)/Rencana Pembangunan Daerah dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat”.

Tujuan konsolidasi tanah berdasarkan Pasal 2 ayat (1) adalah: untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal, melalui peningkatan efisiensi dan produktifitas penggunaan tanah, sedangkan sasarannya berdasarkan Pasal 2 ayat (2) adalah: terwujudnya suatu tatanan penguasaan dan penggunaan tanah yang tertib dan teratur. Lebih lanjut di dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 410-4245 tentang Petunjuk Pelaksanaan Konsolidasi Tanah tanggal 7 Desember 1991 disebutkan bahwa: sasaran konsolidasi tanah ditujukan pada wilayah-wilayah; Wilayah perkotaan; (a) wilayah permukiman kumuh; (b) wilayah permukiman yang tumbuh pesat secara alami; (c) wilayah permukiman yang mulai tumbuh; (d) wilayah yang direncanakan menjadi permukiman baru; (e) wilayah yang relatif kosong dibagian pinggiran kota yang diperkirakan akan berkembang sebagai daerah permukiman. Wilayah Perdesaan; (a) wilayah yang potensial dapat memperoleh pengairan tetapi belum tersedia jaringan irigasi; (b) wilayah yang jaringan irigasinya telah tersedia tetapi pemanfaatannya belum merata; (c) wilayah yang berpengairan cukup baik namun masih perlu ditunjang oleh pengadaan jaringan jalan yang memadai.

Didalam UUPA pasal 14 ayat 2 yang menyatakan bahwa berdasarkan rencana umum tersebut dalam ayat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, pemerintah daerah mengatur persediaan, peruntukan, penggunaan bumi, air, serta ruang angkasa untuk daerahnya sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Maka kita dapat terjemahkan bahwa salah satu instrumen yuridis yang digunakan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam konsolidasi tanah adalah menggunakan instrumen hukum publik berupa Keputusan Bupati/Walikota. Hal tersebut karena konsolidasi tanah berkaitan dengan rencana tata ruang, wewenang mengatur rencana tata ruang bukan wewenang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang adalah wewenang daerah dimana Bupati/Walikota dalam kedudukan sebagai Kepala Daerah. Konsolidasi tanah tidak bisa dilaksanakan apabila tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Permasalahannya, untuk mewujudkan suatu rencana tata ruang di kawasan yang ditetapkan adalah adanya hak-hak atas tanah perorangan atau badan hukum perdata. Disini terlihat ada batas kewenangan antara Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan Bupati/Walikota dalam konsolidasi tanah berkaitan dengan rencana tata ruang. Penataan ruang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007.

Tindakan penataan ruang akan menimbulkan akibat hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah³⁶.

Pembebasan tanah untuk rencana tata ruang yang lazimnya ditempuh oleh badan atau pejabat tata usaha negara adalah melalui pengadaan tanah yang berarti memindahkan mereka dengan suatu rencana peruntukan kepentingan umum. Aturan hukum pengadaan tanah mengacu pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang diganti dengan Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006. Penetapan tersebut akan mengakibatkan terjadi pencabutan atau pembatasan hak atas tanah yang mengakibatkan seseorang atau badan hukum perdata kehilangan hak atas tanahnya sendiri.

Dikeluarkannya instrumen hukum publik berupa Keputusan Bupati/Walikota tentang Penetapan Lokasi Konsolidasi Tanah, menimbulkan pertanyaan mengenai; pertama, wewenang Bupati/ Walikota dalam menetapkan lokasi konsolidasi tanah; kedua, apa masalah dalam rencana tata ruang sehingga Bupati/Walikota mengeluarkan keputusan seperti itu; ketiga, apa akibatnya terhadap rencana tata ruang dan hak atas tanah dengan dikeluarkannya keputusan itu. Pertanyaan di atas terjadi akibat ada kerancuan dalam perumusannya. Pertama, ada dua kewenangan yang berbeda antara wewenang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam bidang pertanahan dan wewenang Bupati/Walikota dalam rencana tata ruang dalam penetapan lokasi konsolidasi tanah serta tugas Bupati/Walikota sebagai tim koordinasi konsolidasi tanah dalam satu tindak pemerintahan, serta ketidakwenangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia ataupun Bupati/Walikota dalam pembatasan hak atas tanah. Kedua, adanya percampuran antara instrumen hukum publik dan instrumen hukum privat dalam satu tindak pemerintahan dan di dalam Pasal 4 ayat (1) regulasi Konsolidasi Tanah, menetapkan:

Lokasi konsolidasi tanah ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan mengacu kepada Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan Daerah.

Isi dari Pasal 4 ayat (1) di atas terkandung maksud agar diperoleh suatu penetapan bahwa tanah yang akan ditata sesuai dengan Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan Daerah. Ketetapan di atas dikeluarkan karena wewenang mengatur rencana tata ruang bukan wewenang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang adalah wewenang daerah dimana Bupati/Walikota dalam kedudukan sebagai Kepala

³⁶ Berdasarkan Pasal 16 UUPA: Hak-Hak Atas Tanah Adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan. Hak-Hak lain yang tidak termasuk Hak-Hak di Atas akan Ditetapkan dengan UU

Daerah. Dengan demikian Keputusan Bupati/ Walikota sifatnya penetapan atau pernyataan dapat dilaksanakan melalui konsolidasi tanah. Makna "dapat" adalah suatu pilihan (choise) atau diskresi dalam artian bisa juga dilaksanakan dengan cara selain konsolidasi tanah. Keputusan yang demikian adalah tindakan hukum sepihak (tindakan hukum publik) dari pemerintah yang dituangkan dalam bentuk tertulis. Sebagai contoh: "Surat Keputusan Bupati Nomor: 296 tanggal 10 Juli 1993 tentang Penetapan Lokasi Konsolidasi Tanah di Kawasan Bukit Jati". Keputusan yang demikian hanya berasal dari pihak pemerintah atau sepihak³⁷, tidak tergantung pihak lain dan bersifat konkret karena ditentukan lokasinya. Bersifat individual karena tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik nama, alamat maupun hal yang dituju.

Sebagai contoh, dalam konsideran "MEMUTUSKAN", "MENETAPKAN" :

PERTAMA : Lokasi Pelaksanaan Konsolidasi Tanah di:
 Kelurahan : ...
 Kecamatan : ...
 Kabupaten : ...
 Luas : ... Ha (sesuai peta situasi terlampir)
 Jumlah pemilik/peserta: ... (dengannama orang dan alamat)

Bersifat final artinya definitif, sehingga dapat menimbulkan akibat hukum. Contoh, dalam konsideran "MEMUTUSKAN", "MENETAPKAN":

KEDUA : Selama Konsolidasi Tanah Perkotaan dilaksanakan tidak diperkenankan untuk mengalihkan hak tanah dan atau mendirikan bangunan di atas lokasi tanpa izin dari Bupati/ Walikota

Uraian di atas menunjukkan Keputusan Bupati/Walikota tentang Penetapan Lokasi Pelaksanaan Konsolidasi Tanah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara

³⁷ Tindakan Hukum Tata Usaha Negara Tidak Sama Dengan Tindakan Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara, Karena Tidak Setiap Tindakan Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara Merupakan Tindakan Hukum Tata Usaha Negara. Sebagai Contoh: Tindakan Nyata, Tindakan Hukum Interen, Tindakan Hukum Privat. Tindakan Hukum Tata Usaha Negara Didasarkan Penjelasan Pasal 1 Angka 3 Uu Nomor 5 Tahun 1986: Termasuk Dalam Jajaran Tindakan Hukum Publik Yang Sifatnya Sepihak Dan Diarahkan Kepada Sasaran Individual. Dasar Tindakan Hukum Publik Adalah Adanya Kewenangan Yang Berkaitan Dengan Jabatan. Dasar Tindakan Hukum

karena terpenuhi unsur-unsur ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

A Contrario, apabila tidak jelas nama orang/badan hukum yang dituju meskipun jelas alamatnya tidak termasuk pengertian individual, dengan demikian bukan keputusan tata usaha negara. Dengan sendirinya apabila terjadi gugatan bukan kompetensi peradilan tata usaha negara.

Berdasarkan uraian di atas disimpulkan wewenang Bupati/Walikota dalam penetapan lokasi konsolidasi tanah adalah wewenang daerah dimana Bupati/Walikota dalam kedudukan sebagai Kepala Daerah untuk menyatakan bahwa lokasi dimaksud tidak bertentangan dengan Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan Daerah yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan penetapan lokasi konsolidasi tanah adalah usaha mengatasi kebuntuan atau mengurangi masalah yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam merealisasikan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK).

2.5 Kewenangan Mengatur Urusan Pertanahan oleh Pemerintah Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan memberikan kesempatan dan keleluasaan untuk menyelenggarakan Otonomi daerah dan terdapat dua komponen utama yaitu yaitu pertama komponen wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan sebagai komponen yang mengacu pada konsep “pemerintahan” yang terdapat didalam pengertian otonomi dan kedua adalah komponen kemandirian sebagai mengacu dari kata kata “oleh, dari dan untuk rakyat” dimana kemandirian tersebut di terjemahkan oleh Muhamad Hatta sebagai upaya mendorong prakarsa dan aktifitas sendiri³⁸. Berbagai kewenangan yang semula dimiliki oleh pemerintah pusat dan propinsi diserahkan kepada daerah

³⁸ Bhenyamin Hoessein, 1993, Berbagai Factor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi daerah tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari segi ilmu Administrasi Negara, Disertasi, Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hal.18.

kabupaten/kota, termasuk di dalamnya adalah urusan pengaturan mengenai pertanahan. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia ada di dalam format otonomi daerah yang ditentukan oleh undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan pemerintahan Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah otonom dalam rangka desentralisasi hanya bagian kecil saja dari 31 Bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah Provinsi maupun Daerah Kabupaten/ Kota. Itupun hanya 9 (sembilan) Sub Bidang yang diserahkan kepada Daerah untuk mengurusnya dalam kewenangan Otonomi daerah. Dari 9 (Sembilan) Sub.Bidang, 8 (delapan) Sub.Bidang merupakan urusan otonomi daerah, dan 1 (satu) Sub. Bidang tugas pembantuan. Bidang pertanahan lain yang esensial masih dipertahankan sebagai urusan pemerintahan pemerintah. Sembilan Sub Bidang itu merupakan bagian kecil saja dari semua kewenangan pemerintah dibidang pertanahan yang ditentukan undang-undang Pokok Agraria. Dengan Keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota ternyata sebagian besar kekuasaan Negara di bidang pertanahan masih dipegang Pemerintah atas nama Negara. Kenyataannya kewenangan untuk mengelola dan mengatur distribusi tanah bagi pemerintahan daerah tidak ada dalam pembagian urusan pemerintahan yang ditentukan dalam peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007³⁹.

Memang ada wewenang pengelolaan atas tanah didalam peraturan Pemerintah tersebut, tetapi hanya sebatas pada pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong yang tidak semua daerah Kabupaten di Indonesia mempunyai. Wewenang mengatur distribusi tanah kepada daerah Kabupaten, hanya sebatas pada penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah Absentee. Objeknya tidak ada

³⁹ Koko Surya Dharma , *Pengelolaan Konflik Sosial Dalam Bidang Pertanahan*, Kajian, Pusat Pengelolaan dan Pelayanan Informasi (P3I), Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat RI. Edisi vol. 10, No. 1 Maret 2005 hal 281

disemua daerah Kabupaten. Objek ini ada pada awal-awal berlakunya undang-undang *Landreform* dan undang-undang Pokok Agraria.

Kewenangan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota untuk mengurus sembilan Sub Bidang Pertanahan sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, diambil persis dari sebagian kewenangan yang diserahkan pelaksanaannya untuk mengurus kepada pemerintahan Kabupaten/Kota yang tercantum dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Selain sembilan Sub Bidang tersebut, semua urusan pemerintahan Bidang Pertanahan termasuk tugas mempercepat pembuatan Rancangan Perubahan Undang-undang Pokok Agraria tetapi menjadi kewenangan Pemerintah atas nama negara yang diserahkan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakannya.

Dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tersebut, pelaksanaan wewenang mengurus pertanahan oleh pemerintah sangat sempit, tidak seperti ditentukan oleh undang-undang. Sebenarnya pasal 10 ayat (1) dan (2) undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Akan tetapi atas nama Undang-undang, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 itu harus memberi sedikit wewenang kepada daerah otonomi Kabupaten/Kota, untuk melaksanakan urusan pemerintahan Bidang Pertanahan, dengan alasan untuk tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia karena tanah merupakan perekat kebangsaan dan persatuan Indonesia.

Dengan penyerahan 9 (sembilan) Sub Bidang Pertanahan, berarti sebagian besar hak penguasaan atas tanah seperti tertera dalam pasal 2 ayat (1) undang-undang Pokok Agraria yang dijalankan dalam pasal-pasal lainnya tetap ada pada pemerintah. Negara mempunyai hak penguasaan atas tanah pada tingkat tertinggi yang dilaksanakan oleh Pemerintah, tidak dipersoalkan, karena hal itu sudah sesuai dengan latar belakang filosofis dan sosiologis dari hukum tanah kita yang tercantum dalam undang-undang Pokok Agraria.

Akan tetapi dalam semangat desentralisasi, otonomisasi, dan demokrasi, agar pelayanan terhadap rakyat lebih dekat dan mudah untuk segera dapat

menciptakan kemandirian dan keprakarsaan rakyat, menyerahkan urusan pemerintahan Bidang Pertanahan oleh Pemerintah kepada Daerah otonom Kabupaten/ Kota adalah tepat.

Untuk tetap menjaga keutuhan dan kekokohan Negara Kesatuan Republik Indonesia, DPR dan Presiden atau sebaliknya, atau Presiden saja dapat membuat batas-batasan penyerahan wewenang sangat jelas Pemerintah tidak mau kehilangan haknya untuk diserahkan pada Daerah dalam melaksanakan urusan Pemerintahan di Pertanahan.

Dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, dapat dinilai Pemerintah enggan untuk melepas urusan pertanahan. Dengan demikian Otonomi daerah Kabupaten/ Kota dalam melaksanakan otonomi Bidang Pertanahan hanya berkutat/ dipatok pada kegiatan mengurus sembilan Sub.Bidang saja. Sembilan Sub.Bidang Pertanahan tersebut tidak seluruhnya ada di Kabupaten/ Kota.

Dapat dikatakan, kewenangan mengatur bidang pertanahan dari pemerintah yang diserahkan kepada Daerah otonom Kabupaten/Kota adalah kewenangan mengatur pelaksanaan hukum pertanahan yang tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria.

Dengan demikian terdapat perbedaan yang mendasar antara dua Undang-Undang tersebut oleh karena itu diperlukan adanya proses hukum yang proporsional untuk mengatasi perbedaan yang mendasar itu. Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria tentu tidak begitu saja dapat ditinggalkan. Perlu ada sikap hukum yang jelas bagaimana Pasal 2 ayat (4) tersebut akan diperlakukan.

Langkah yang paling tepat untuk mengatasi soal tersebut adalah segera merubah UUPA kearah penyempurnaan agar penyerahan urusan pertanahan kepada pemerintahan Provinsi dan pemerintahan Kabupaten/Kota menjadi tuntas dan jelas. Perubahan UUPA itu juga diperlukan untuk merespon perkembangan pemerintahan.

Urusan wajib menurut pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut diatas adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota berkaitan dengan

pelayanan dasar⁴⁰. Diantara urusan wajib tersebut berdasarkan ayat (2) adalah urusan huruf r yaitu urusan Pertanahan.

Kewenangan urusan pemerintahan Bidang Pertanahan dalam lampiran Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 ditentukan ada 9 (sembilan) Sub Bidang. Di situ ditentukan sub-sub Bidang yang menjadi kewenangan pemerintahan Kabupaten yaitu :

1. Sub Bidang Izin Lokasi Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah: Penerbitan Surat Keputusan izin lokasi, dengan prosesnya termasuk monitoring dan pembinaan perolehan tanah, semuanya meliputi 9 (sembilan) item. Sub Bidang Pengadaan tanah untuk kepentingan umum Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah ; Penetapan lokasi; Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian; Pelaksanaan pemberian ganti kerugian; pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah dihadapan kepala kantor Pertanahan kabupaten/ Kota; dengan prosesnya semuanya meliputi 11 (sebelas) item.
2. Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan.
Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah : Memfasilitasi musyawarah antar para pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak dengan koodinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah-langkah. Semuanya meliputi 5 (lima) item.
3. Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan.
Kewenangan pemerintahan Kabuapten/ Kota adalah : Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan dengan membentuk tim pengawasan pengendalian;
4. Penetapan Subyek dan obyek Redistribusi Tanah serta ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absentee;
Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah: Penetapan untuk kelebihan maksimum dan tanah absentee sebagai obyek; Penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee

⁴⁰ Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

berdasarkan hasil sidang penitia; Penerbitan Surat Keputusan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian; Dan prosesnya semua meliputi 6 (enam) item.

5. Penetapan tanah Ulayat

Kewenangan pemerintah Kabupaten/ Kota adalah: Pengusulan rancangan Peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat; Pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan Kabupaten/Kota; Penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat; Dan semua prosesnya semuanya meliputi 6 (enam) item.

6. Pemanfaatan dan Penyelesaian Masalah Tanah Kosong.

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/ Kota adalah : Penetapan bidang – bidang tanah untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian; Penetapan untuk tanaman pangan musiman dengan mengutamakan masyarakat setempat; Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian dan semua prosesnya. Kewenangan dalam sub bidang ini terinci dalam 4 (empat) item.

7. Izin Membuka Tanah

Kewenangan pemerintahan Kabupaten/Kota: Penerimaan dan pemeriksaan permohonan; Pemeriksaan lapangan dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten kota; Penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan pertimbangan teknis dari kantor pertanahan Kabupaten/ Kota; Pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah. Urusan ini adalah urusan pemerintah, diberikan kepada pemerintahan Kabupaten/ Kota dalam Tugas Pembantuan.

8. Perencanaan Penggunaan Tanah wilayah Kabupaten/ Kota

Sub bidang ini sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan Kabupaten/Kota yang meliputi pembentukan tim koordinasi tingkat kabupaten/Kota; Rencana Tata Ruang Wilayah; Rencana pembangunan yang akan menggunakan tanah baik rencana pemerintah, pemerintah

Kabupaten/ Kota, maupun investasi swasta; Dan prosesnya. Kewenangan dalam sub bidang ini terinci dalam 10 item.

Berdasarkan ketentuan pasal 6 ayat (1) PP No. 38 tahun 2007. Pemerintahan daerah Provinsi dan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota perlu mengatur pelaksanaan urusan yang diserahkan oleh pemerintah tersebut. Produk hukum pengaturan dimaksud tidak lain adalah Peraturan daerah. Hal tersebut berarti pasal 6 ayat (1) PP No. 38 tahun 2007 mengandung perintah agar dalam melaksanakan kewenangan mengurus urusan pertanahan Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota membuat Peraturan daerah, tidak cukup hanya dengan produk hukum Surat Keputusan Gubernur atau Surat Keputusan Bupati/Wali Kota, karena istilah pemerintahan mencakup DPRD dan Gubernur serta Bupati/Wali Kota. Sedangkan istilah pemerintah hanya Gubernur serta Bupati/wali Kota yang merupakan lembaga eksekutif di Daerah.

2.6 Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Sehubungan apa yang diuraikan diatas maka salah satu sektor pembangunan nasional maupun daerah yang perlu diperhatikan tanpa mengurangi pembangunan pembangunan sektor lainnya adalah penatagunaan tanah dalam sektor pertanian terutama pertanian tanaman pangan. Hal ini disebabkan karena Indonesia adalah negara agraris, yakni sebagian besar penduduknya adalah petani.

Pertanian menjadi tulang punggung masyarakat sekaligus merupakan bidang yang esensial sebab tidak ada manusia yang hidup dari hasil tanaman atau pertanian. Oleh sebab itu tersedianya lahan pertanian yang cukup merupakan hal yang mutlak yang harus diupayakan.

Hal lain yang menjadi dasar pentingnya perlindungan lahan pertanian pangan adalah pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan

sosial". Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara.

Salah satu bentuk perlindungan tersebut adalah terjaminnya hak atas pangan bagi segenap rakyat yang merupakan hak asasi manusia yang sangat fundamental sehingga menjadi tanggung jawab negara untuk memenuhinya. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga sesuai dengan *Article 25 Universal Declaration of Human Rights Juncto Article 11 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR)*.

Sejalan dengan itu, upaya membangun ketahanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat penting untuk direalisasikan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan perlu diselenggarakan pembangunan pertanian berkelanjutan.

Lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena terdapat sejumlah besar penduduk Indonesia yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dengan demikian, lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumber daya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi yang sebagian besar bidang usahanya masih bergantung pada pola pertanian berbasis lahan. Lahan merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat.

Alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya-upaya terpadu mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Di sisi lain, alih fungsi lahan pertanian pangan menyebabkan makin sempitnya luas lahan yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan

merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.

Peningkatan jumlah rumah tangga pertanian tumbuh tidak sebanding dengan luas lahan yang diusahakan. Akibatnya, jumlah petani gurem dan buruh tani tanpa penguasaan/pemilikan lahan di Jawa terus bertambah. Hal ini berdampak pada sulitnya upaya meningkatkan kesejahteraan petani dan pengentasan kemiskinan di kawasan perdesaan.

Di sisi lain, proses urbanisasi yang tidak terkendali berdampak pada meluasnya aktivitas-aktivitas perkotaan yang makin mendesak aktivitas-aktivitas pertanian di kawasan perdesaan yang berbatasan langsung dengan perkotaan. Alih fungsi lahan berkaitan dengan hilangnya akses penduduk perdesaan pada sumber daya utama yang dapat menjamin kesejahteraannya dan hilangnya mata pencarian penduduk agraris. Konsekuensi logisnya adalah terjadinya migrasi penduduk perdesaan ke perkotaan dalam jumlah yang besar tanpa diimbangi ketersediaan lapangan kerja di perkotaan.

Ancaman terhadap ketahanan pangan telah mengakibatkan Indonesia harus sering mengimpor produk-produk pangan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Dalam keadaan jumlah penduduk yang masih terus meningkat jumlahnya, ancaman-ancaman terhadap produksi pangan telah memunculkan kerisauan akan terjadi keadaan rawan pangan pada masa yang akan datang. Akibatnya dalam waktu yang akan datang Indonesia membutuhkan tambahan ketersediaan pangan dan lahan pangan.

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

Aspek penguasaan/pemilikan berkaitan dengan hubungan hukum antara manusia dan lahan, sedangkan aspek penggunaan/pemanfaatan terkait dengan kegiatan pengambilan manfaat atau nilai tambah atas sumber daya lahan.

Ketentuan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimaksudkan agar bidang-bidang lahan tertentu hanya boleh digunakan untuk aktifitas pertanian pangan yang sesuai. Untuk mengimplementasikannya, diperlukan pengaturan-pengaturan terkait dengan penguasaan/pemilikan lahannya agar penguasaan/pemilikan lahan terdistribusikan secara efisien dan berkeadilan. Pada saat yang sama diharapkan luas lahan yang diusahakan petani dapat meningkat secara memadai sehingga dapat menjamin kesejahteraan keluarga petani serta tercapainya produksi pangan yang mencukupi kebutuhan.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memerintahkan perlunya perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan yang pengaturannya dengan Undang-Undang. Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penataan ruang wilayah. Untuk itu, perlindungan lahan pertanian pangan perlu dilakukan dengan menetapkan kawasan-kawasan pertanian pangan yang perlu dilindungi. Kawasan pertanian pangan merupakan bagian dari penataan kawasan perdesaan pada wilayah kabupaten. Dalam kenyataannya lahan-lahan pertanian pangan berlokasi di wilayah kota juga perlu mendapat perlindungan. Perlindungan kawasan pertanian pangan dan lahan pertanian pangan meliputi perencanaan dan penetapan, pengembangan, penelitian, pemanfaatan dan pembinaan, pengendalian, pengawasan, pengembangan sistem informasi, perlindungan dan pemberdayaan petani, peran serta masyarakat, dan pembiayaan. Perlindungan kawasan dan lahan pertanian pangan dilakukan dengan menghargai kearifan budaya lokal serta hak-hak komunal adat⁴¹.

⁴¹ Penjelasan UU No. 49 Tahun 2009 Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

BAB III

Ketahanan dan Swasembada Pangan

3.1 Tinjauan Umum dan Definisi Ketahanan Pangan

Pangan adalah kebutuhan yang paling mendasar dari suatu bangsa. Banyak contoh negara dengan sumber ekonomi cukup memadai tetapi mengalami kehancuran karena tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan bagi penduduknya. Sejarah juga menunjukkan bahwa strategi pangan banyak digunakan untuk menguasai pertahanan musuh.

Dengan adanya ketergantungan pangan, suatu bangsa akan sulit lepas dari cengkraman penjajah/musuh. Dengan demikian upaya untuk mencapai kemandirian dalam memenuhi kebutuhan pangan nasional bukan hanya dipandang dari sisi untung rugi ekonomi saja tetapi harus disadari sebagai bagian yang mendasar bagi ketahanan nasional yang harus dilindungi.

Pangan sebagai kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya merupakan hak asasi setiap rakyat Indonesia harus senantiasa tersedia cukup setiap waktu, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Untuk mencapai semua itu, perlu diselenggarakan suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan, baik bagi pihak yang memproduksi maupun yang mengkonsumsi pangan, serta tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat.

Sumber daya manusia yang berkualitas selain merupakan unsur terpenting yang perlu memperoleh prioritas dalam pembangunan, juga sebagai salah satu faktor penentu keberhasilan pembangunan. Peningkatan kualitas sumber daya manusia sangat ditentukan, antara lain, oleh kualitas pangan yang dikonsumsi.

Jumlah penduduk Indonesia saat ini mencapai 216 juta jiwa dengan angka pertumbuhan 1.7 % per tahun. Angka tersebut mengindikasikan besarnya bahan pangan yang harus tersedia. Kebutuhan yang besar jika tidak diimbangi peningkatan produksi pangan justru menghadapi masalah *bahaya latent* yaitu laju peningkatan produksi di dalam negeri yang terus menurun. Sudah pasti jika tidak ada upaya untuk meningkatkan produksi pangan akan menimbulkan masalah antara kebutuhan dan ketersediaan dengan kesenjangan semakin melebar.

Ketahanan pangan merupakan hal yang sangat strategis dan penting. Pangan adalah kebutuhan pokok sekaligus menjadi esensi kehidupan manusia, karenanya hak atas pangan menjadi bagian sangat penting dari hak azasi manusia. Disamping itu ketahanan pangan adalah bagian dari ketahanan nasional yang saat ini dinilai paling rapuh⁴².

Dari perspektif sejarah istilah ketahanan pangan (food security) muncul dan dibangkitkan karena kejadian krisis pangan dan kelaparan. Istilah ketahanan pangan dalam kebijakan pangan dunia pertama kali digunakan pada tahun 1971 oleh PBB untuk membebaskan dunia terutama negara-negara berkembang dari krisis produksi dan suplay makanan pokok.

Fokus ketahanan pangan pada masa itu menitik beratkan pada pemenuhan kebutuhan pokok dan membebaskan daerah dari krisis pangan yang nampak pada definisi ketahanan pangan oleh PBB sebagai berikut: *food security is availability to avoid acute food shortages in the event of wide spread crop failure or other disaster*⁴³.

Selanjutnya definisi tersebut disempurnakan pada Internasional Conference of Nutrition 1992 yang disepakati oleh pimpinan negara anggota PBB sebagai berikut: tersedianya pangan yang memenuhi kebutuhan setiap orang baik dalam jumlah dan mutu pada setiap saat untuk hidup sehat, aktif dan produktif.

Di Indonesia, secara formal dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional, istilah kebijakan dan program ketahanan pangan di gunakan sejak tahun 1992 (Repelita VI) yang definisi formalnya dicantumkan dalam undang-undang pangan tahun 1996. Dalam pasal 1 undang-undang pangan tahun 1996, ketahanan pangan didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun

⁴²Bayu Krisnamurthi. Penganeka-Ragaman Pangan: Pengalaman 40 Tahun Dan Tantangan Ke Depan. Jurnal Ekonomi Rakyat. Artikel- Th. II - No. 7 -Oktober -2003 .http://www.ekonomirakyat.org/edisi_19/artikel_4.htm, diunduh pada hari Senin, 5 Desember 2011 pukul 20.10.

⁴³ Syarief, Hidayat, Hardinsyah dan Sumali, 1999. Membenahi Konsep Ketahanan Pangan Indonesia. Thaha, Hardinsyah dan Ala (Editor). *Pembangunan Gizi dan Pangan Dari Perspektif Kemandirian Lokal. Perhimpunan Peminat Gizi dan Pangan (PERGIZI PANGAN) Indonesia dan Center For Regional Resource Development & Community Empowenment.* Bogor.

mutunya, merata dan terjangkau. Definisi ini menunjukkan bahwa target akhir dari ketahanan pangan adalah pada tingkat rumah tangga.

Banyak definisi tentang ketahanan pangan, sering samar-samar dan kadang-kadang Nampaknya definisi ketahanan antara lain di ungkapkan oleh simon Maxwell dan Frankenberger yang mengatakan Keamanan pangan adalah sebuah konsep fleksibel seperti tercermin dalam banyak upaya pada definisi dalam penelitian dan penggunaan kebijakan.⁴⁴ Bahkan dekade lalu, ada sekitar 200 definisi dalam tulisan-tulisan yang diterbitkan setiap kali konsep ini diperkenalkan dalam judul penelitian atau tujuan, maka perlu untuk melihat dari dekat untuk menetapkan definisi eksplisit atau tersirat. Sedikitnya ada empat element ketahanan pangan berkelanjutan (*sustainable food security*) di level keluarga yang diusulkan oleh Maxwell, yakni: pertama, kecukupan pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang aktif dan sehat. Kedua, akses atas pangan, yang didefinisikan sebagai hak (*entitlements*) untuk memproduksi, membeli atau menukarkan (*exchange/trade*) pangan ataupun menerima sebagai pemberian (*transfer*). Ketiga ketahanan yang didefinisikan sebagai keseimbangan antara kerentanan, resiko dan jaminan pengaman sosial. Keempat: fungsi waktu manakala ketahanan pangan dapat bersifat kronis, transisi dan/atau siklus⁴⁵.

Perkembangan ketahanan pangan sebagai konsep operasional dalam kebijakan publik telah mencerminkan kejelasan yang lebih luas akan ada nya kompleksitas masalah teknis dan kebijakan yang terkait hal ini terlihat dari beberapa pendefinisian formal dalam memberikan pengertian yang saling melengkapi sebagai berikut dibawah ini.

1. *World Food Conference 1974*, mendefinisikan ketahanan pangan adalah "ketersediaan pangan dunia yang cukup dalam segala waktu untuk

⁴⁴ Rumah Tangga keamanan pangan; tinjauan konseptual Dalam S.. Maxwell & TR Frankenberger, Maxwell & TR Frankenberger, eds Ketahanan Pangan Rumah Tangga: Konsep, Indikator, Pengukuran: Sebuah Tinjauan Teknis New York dan Roma: UNICEF dan IFAD Maxwell, S. & Smith, M. 1992

⁴⁵ Keamanan pangan Perspektif pasca-modern Kebijakan Pangan 21 (2) hal.155-170. Maxwell, S. 1996.

menjaga keberlanjutan konsumsi pangan ... dan menyeimbangkan fluktuasi produksi dan harga⁴⁶.

2. FAO 1992 mendefinisikan Ketahanan Pangan adalah "situasi di mana semua orang dalam segala waktu memiliki kecukupan jumlah atas pangan yang aman (*safe*) dan bergizi demi kehidupan yang sehat dan aktif.⁴⁷
3. FIVIMS 2005 mendefinisikan Ketahanan Pangan adalah kondisi ketika "semua orang pada segala waktu secara fisik, social dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang cukup, aman dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi (*dietary needs*) dan pilihan pangan (*food preferences*) demi kehidupan yang aktif dan sehat⁴⁸.

Pernyataan-pernyataan tersebutb juga menyediakan rambu-rambu dengan analisis kebijakan, yang telah membentuk pemahaman kita tentang ketahanan pangan sebagai masalah tanggung jawab internasional dan nasional. Ketahanan pangan sebagai sebuah konsep yang terjadi pada pertengahan 1970-an, dalam diskusi masalah makanan internasional pada saat krisis pangan global. Fokus awal perhatian terutama pada masalah pasokan makanan dari menjamin stabilitas harga bahan makanan pokok di tingkat internasional dan nasiona dan ada nya indikasi krisis pangan yang menjadi kekhawatiran , internasional dan organisasi internasinal lain nya tentang ada nya perubahan ekonomi pangan global yang telah dianggap kritis. Suatu pertemuan internasional yang mengarah ke Konferensi Pangan Dunia tahun 1974,menyepakati tentang ada nya pengaturan kelembagaan yang mencakup informasi, sumber daya untuk mempromosikan keamanan pangan kedalam forum untuk di bahas tentang isu-isu kebijakan pangan dunia⁴⁹.

Mungkin sangat penting, faktor dalam memodifikasi pandangan keamanan pangan dan menjadi bukti bahwa keberhasilan teknis dari Revolusi Hijau tidak

⁴⁶ Laporan dari FAO pada First World Food Conference 1974, United Nations, 1975

⁴⁷ Konferensi Internasional tentang Gizi (ICN), di Markas FAO di Roma pada bulan Desember 1992.

⁴⁸ FIVIMS: Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems. [Online] <http://www.fivims.net/static.jsp?lang=en&page=overview>

⁴⁹ Kelaparan Global dan ketahanan pangan setelah KTT Pangan Dunia. London: Overseas Development Institute. Jakarta: Overseas Development Institute. ODI Briefing Paper (1) Februari 1997

secara otomatis dan cepat menyebabkan pengurangan tingkat kemiskinan dan tingkat kelaparan.

Pada tahun 1986, laporan Bank Dunia membahas tentang "Kemiskinan dan Kelaparan"⁵⁰ dan memfokuskan pada dinamika temporal kerawanan pangan, yang terkait dengan masalah kemiskinan struktural dan pendapatan rendah, dan kerawanan pangan sementara, disebabkan oleh bencana alam, runtuhnya ekonomi akibat terjadinya konflik. Konsep ketahanan pangan yang dijabarkan lebih lanjut dalam hal ini adalah akses semua orang setiap saat untuk makanan yang cukup untuk hidup, tetap beraktivitas dan tetap sehat".

Pada pertengahan 1990-an ketahanan pangan diakui sebagai keprihatinan yang signifikan, mencakup spektrum dari individu ke tingkat global. Namun, akses makanan yang cukup sekarang terlibat, menunjukkan kekhawatiran terus dengan kekurangan energi protein. Namun definisi itu diperluas untuk memasukkan ketahanan pangan dan keseimbangan gizi juga, mencerminkan kekhawatiran tentang komposisi makanan dan kebutuhan gizi ringan untuk hidup aktif dan sehat. Preferensi makanan, sosial atau budaya ditentukan, sekarang menjadi pertimbangan. Tingkat berpotensi tinggi kekhususan konteks menyiratkan bahwa konsep itu baik kehilangan kesederhanaan dan tidak sendiri tujuan, tapi set intermediasi tindakan yang berkontribusi terhadap kehidupan yang aktif dan sehat.

Konsep ini berkaitan erat dengan perspektif hak asasi manusia pada pengembangan dipengaruhi diskusi tentang keamanan pangan. (Penyelidikan lebih luas ke dalam peran aksi publik dalam memerangi kelaparan dan kekurangan, tidak menemukan tempat terpisah untuk keamanan pangan sebagai kerangka kerja untuk tindakan. Sebaliknya, berfokus pada membangun jaminan sosial yang lebih luas yang memiliki banyak komponen yang berbeda termasuk, tentu saja, kesehatan dan nutrisi⁵¹). Tahun 1996 Duniadi dalam Food Summit masih mengadopsi definisi yang lebih kompleks yaitu "Ketahanan pangan, pada

⁵⁰ Isu dan Pilihan untuk Ketahanan Pangan di Negara Berkembang. Washington DC. Kemiskinan dan Kelaparan laporan Bank Dunia 1986

⁵¹ Kelaparan dan Aksi Publik. Oxford: Clarendon Press. Oxford: Clarendon Press Drèze, J. & Sen, A. 1989

individu, rumah tangga, tingkat nasional, regional dan global di capai ketika semua orang, pada setiap saat, memiliki akses fisik dan ekonomi yang memadai, makanan yang aman dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan makan mereka dan preferensi makanan untuk aktif dan hidup sehat⁵². kemiripan yang cukup untuk definisi hak atas pangan. Namun pendekatan berbasis hak-untuk-makanan untuk ketahanan pangan adalah berbeda dari pendekatan-pendekatan lain untuk mengurangi kelaparan dan kekurangan gizi dan melengkapi pertimbangan keamanan pangan dengan pengakuan hak-hak martabat transparansi akuntabilitas dan kekhawatiran pemberdayaan.. Menyadari hak atas pangan selanjutnya harus menjadi bagian dan paket dari pendekatan rightsbased untuk pengembangan yang bertujuan untuk melaksanakan semua kewajiban hak asasi manusia yang dimiliki Negara berkomitmen untuk di bawah hukum hak asasi manusia .

Masyarakat internasional telah menerima pernyataan ini semakin luas tujuan bersama dan tanggung jawab tersirat.. Tetapi tanggapan praktis telah fokus pada , tujuan sederhana yang bisa digunakan untuk mengorganisir tindakan masyarakat internasional dan nasional. WFS tahun 1996 ini dicontohkan arah kebijakan dengan membuat tujuan utama dari tindakan internasional mengenai keamanan pangan mengurangi separuh jumlah orang lapar atau kurang gizi pada tahun 2015

Definisi jelas menurut undang undang No 7 tahun 1996 dalam pasal 1 butir 17 mengenai ketahanan pangan adalah usaha mewujudkan ketersediaan pangan bagi seluruh rumah tangga, dalam jumlah yang cukup, mutu dan gizi yang layak, aman dikonsumsi, merata serta terjangkau oleh setiap individu.⁵³ Apabila di lihat dari definisi ketahanan pangan dari FAO (1996) dan UU RI No. 7 tahun 1996, yang mengadopsi definisi dari FAO, ada 4 komponen yang harus dipenuhi untuk mencapai kondisi ketahanan pangan yaitu:

1. kecukupan ketersediaan pangan;
2. stabilitas ketersediaan pangan tanpa fluktuasi dari musim ke musim atau dari tahun ke tahun.

⁵² Deklarasi Roma tentang Ketahanan Pangan Dunia dan Rencana Pertemuan Puncak Pangan Dunia Aksi. World Food Summit 13-17 November 1996. KTT Pangan Dunia 13-17 November 1996. Rome. Roma FAO 1996

⁵³ Pasal 1 butir 17 UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan

3. aksesibilitas/keterjangkauan terhadap pangan serta
4. kualitas/keamanan pangan

Keempat komponen tersebut akan digunakan untuk mengukur ketahanan pangan di tingkat rumah tangga. Keempat indikator ini merupakan indikator utama untuk mendapatkan indeks ketahanan pangan. Ukuran ketahanan pangan di tingkat rumah tangga dihitung bertahap dengan cara menggabungkan keempat komponen indikator ketahanan pangan tersebut, untuk mendapatkan satu indeks ketahanan pangan.⁵⁴

Memperhatikan definisi tersebut, saat ini ketahanan pangan belum dicapai pada seluruh rumah tangga walaupun pada tingkat nasional hasilnya telah lebih baik. Masih banyak rumah tangga yang belum mampu mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup, terutama dalam hal mutu dan tingkat gizinya. Dalam hal ini keanekaragaman pangan menjadi salah satu pilar utama dalam ketahanan pangan.

Keanekaragaman pangan memang merupakan salah satu prasyarat pokok dalam konsumsi pangan yang cukup mutu dan gizinya. Usaha menganeekaragaman pangan masyarakat sebenarnya bukan merupakan hal yang baru. Beberapa tonggak sejarah yang penting dalam usaha penganeekaragaman pangan, pada tahun 1950-an telah dilakukan usaha melalui Panitia Perbaikan Makanan Rakyat; tahun 1963 dikembangkan Usaha Perbaikan Gizi Keluarga, tahun 1974 dikeluarkan Inpres 14/1974 tentang Perbaikan Menu Makanan Rakyat (PMMR) yang kemudian disempurnakan dengan Inpres 20/1979, melanjutkan proses sebelumnya pada Pelita VI telah pula dikembangkan Program Diversifikasi Pangan dan Gizi (DPG).

Usaha membangun Ketahanan pangan pada umumnya dan keanekaragaman pangan khususnya saat ini diaktualisasikan kembali antara lain melalui Undang-undang nomor 25 tahun 2000 tentang Proenas, yang menetapkan Program Peningkatan Ketahanan Pangan. Program ini bertujuan untuk meningkatkan keanekaragaman produksi bahan pangan, segar maupun olahan; mengembangkan kelembagaan pangan yang menjarnin peningkatan produksi dan

⁵⁴ FAO. 1996. empat komponen yang harus dipenuhi untuk mencapai kondisi ketahanan pangan. Rome, Italy: Food and Agriculture Organisation of the United World Food Summit, 13-17 November 1996.

konsumsi yang lebih beragam, mengembangkan bisnis pangan, dan menjamin ketersediaan gizi dan pangan bagi masyarakat.

Banyak keberhasilan telah dicapai, tetapi juga banyak kegagalan masalah yang timbul. Berpuluh seminar dan diskusi telah dilakukan dan ratusan makalah dan buku telah diterbitkan berkaitan dengan usaha penganeka-ragaman pangan tersebut. Namun demikian usaha penganeka-ragaman pangan masyarakat tetap harus terus dilakukan.

Pertama, karena ketahanan pangan adalah hal yang tidak dapat ditunda apalagi ditinggalkan. Sebagai komponen utama ketahanan pangan masyarakat, pengembangan keaneka-ragaman pangan harus terus dilakukan, diperkuat, dan dikembangkan. Kedua, karena walaupun proses penganeka-ragaman pangan telah terjadi dalam masyarakat Indonesia, namun tingkat keaneka-ragaman pangan seperti yang selama ini diharapkan hingga kini masih belum tercapai. Misalnya, konsumsi beras (dalam gr/kapita/hari) mencapai 44 % terhadap total rata-rata konsumsi pangan orang Indonesia pada tahun 1987, menurun menjadi 42 % tahun 1996 tetapi meningkat lagi menjadi 45,5 % tahun 1999. Jika dilihat persentasenya dalam konsumsi pangan sumber karbohidrat, maka pada tahun 1986 beras memberi kontribusi hingga 77,9 %, meningkat menjadi 81,5 % tahun 1996 dan meningkat kembali menjadi 86,3 % tahun 1999.⁵⁵

Kondisi pola konsumsi karbohidrat di atas saja telah memberikan indikasi bahwa usaha menganeka-ragaman pangan masyarakat masih membutuhkan perhatian serius dari berbagai pihak yang terlibat. Belum lagi jika dilihat dari keragaman pangan dikaitkan dengan aspek kecukupan gizi, dimana saat ini rata-rata konsumsi orang Indonesia baru mencapai sekitar 2000 Kal/hari dari 2200 Kal/hari yang direkomendasikan, aspek protein, serat, vitamin, dan sebagainya. Oleh sebab itu, walaupun telah berjalan cukup lama, usaha penganeka-ragaman pangan harus tetap dilakukan. Pengalaman yang panjang itu harus menjadi sumber pelajaran (*lesson learn*) mengenai apa yang harus dilakukan menjawab berbagai tantangan baru yang telah dan akan dihadapi. Kristalisasi dari usaha-usaha yang

⁵⁵ Bayu Krisnamurthi. Penganeka-Ragaman Pangan: Pengalaman 40 Tahun Dan Tantangan Ke Depan .Jurnal Ekonomi Rakyat .Artikel Th. II No. 7 – Oktober -2003 http://www.ekonomirakyat.org/edisi_19/artikel_4.htm, diunduh pada hari Senin, 5 Desember 2011 pukul 20.10.

telah dilakukan selama ini dapat menjadi penentu bagi keberhasilan masa yang akan datang dan yang sangat mendasar adalah tentang ketahanan pangan dan untuk mewujudkan penyediaan pangan yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga seperti yang di amanatkan di dalam UU ketahanan pangan yang penjabaran tertuang di dalam PP No 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di dalam pasal 2 ayat 2 untuk mewujudkan kesediaan pangan di Indonesia yang terus berkembang dari waktu ke waktu dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut ini :

- a. mengembangkan sistem produksi pangan yang bertumpu pada sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal.
- b. mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan.
- c. mengembangkan teknologi produksi pangan.
- d. mengembangkan sarana dan prasarana produksi pangan.
- e. mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.⁵⁶

Hal tersebut diatas dapat dilakukan dengan mengembangkan lahan produktif dapat juga di ikuti dengan Penganekaragaman pangan hal ini merupakan suatu yang harus ditingkatkan keanekaragaman pangannya, sejalan dengan teknologi pengolahan, yang bertujuan menciptakan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang.

Dalam kegiatan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan perlu dilakukan perencanaan dan pelaksanaan program dan analisis serta evaluasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan pangan. Pencegahan masalah pangan dimaksudkan sebagai langkah antisipatif untuk menghindari terjadinya masalah pangan. Dalam hal penanggulangan masalah pangan harus terlebih dahulu diketahui secara dini tentang kelebihan pangan, kekurangan pangan dan ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan. Oleh sebab itu, penanggulangan masalah pangan kegiatannya antara lain pengeluaran pangan apabila terjadi kelebihan pangan, peningkatan produksi dan/atau pemasukan pangan apabila terjadi kekurangan pangan. Selain dari pada itu, penyaluran pangan secara khusus diutamakan bagi ketidakmampuan rumah

⁵⁶ Pasal 2 ayat 2 PP 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan

tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan, dan memberikan bantuan pangan kepada penduduk miskin.

Ketentuan pengendalian harga khususnya terhadap pangan tertentu yang bersifat pokok bertujuan untuk menghindari terjadinya gejolak harga yang berakibat resahnya masyarakat seperti keadaan darurat yang meliputi bencana alam, konflik sosial dan paceklik yang berkepanjangan. Dengan demikian pengendalian harga pangan harus mengetahui mekanisme pasar atau adanya intervensi pasar dengan cara mengelola dan memelihara cadangan pangan pemerintah, mengatur dan mengelola pasokan pangan, mengatur kelancaran distribusi pangan dan menetapkan kebijakan pajak dan/atau tarif. Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa melaksanakan kebijakan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing, dengan memperhatikan pedoman, norma, standar dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Disamping itu, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa mendorong keikutsertaan masyarakat dalam ketahanan pangan dengan cara memberikan informasi dan pendidikan, membantu kelancaran, meningkatkan motivasi masyarakat serta meningkatkan kemandirian rumah tangga dalam meningkatkan ketahanan pangan.

Dalam mewujudkan ketahanan pangan, masyarakat mempunyai peran yang luas misalnya melaksanakan produksi, perdagangan dan distribusi pangan, menyelenggarakan cadangan pangan serta melakukan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan. Ketahanan pangan diwujudkan pula melalui pengembangan sumber daya manusia dan kerjasama internasional. Selanjutnya untuk mewujudkan ketahanan pangan dilakukan perumusan kebijakan, evaluasi dan pengendalian ketahanan pangan yang dilakukan dengan berkoordinasi dengan Dewan Ketahanan Pangan.

3.2 Perbedaan Ketahanan Pangan dan Swasembada Pangan

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi seluruh rakyat Indonesia. Pangan berperan penting dalam membentuk sumberdaya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional. Permasalahan akan pangan akan berpengaruh pada penurunan kualitas

sumberdaya manusia yang pada akhirnya berdampak terhadap pembangunan nasional secara keseluruhan. Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduknya.

Kebijakan pembangunan pangan di Indonesia, sebagaimana hampir seluruh negara di dunia, mengikuti konsep ketahanan pangan (food insecurity). Hal ini tercermin dari kebijakan yang telah diterbitkan, salah satunya dalam UU No. 7 tahun 1996 tentang Pangan. Dalam UU tersebut, ideologi ketahanan pangan mewarnai hampir seluruh isi undang-undang. Hal yang terus disinggung dalam UU tersebut adalah aspek pemenuhan dan kecukupan bahan pangan bagi masyarakat. UU tersebut tidak mempersoalkan bagaimana bahan pangan itu didapat dan dengan cara apa, termasuk impor besar-besaran sekalipun. Hal ini menjadikan Indonesia memiliki ketergantungan yang sangat tinggi pada produk-produk pangan impor.

Upaya peningkatan pembangunan pertanian diharapkan akan memberikan peran yang besar bagi pemeliharaan ketahanan pangan dan ekonomi nasional. Namun di sisi lain, sampai saat ini, di Indonesia, banyak kalangan praktis dan birokrat kurang memahami pengertian swasembada pangan dengan ketahanan pangan. Sehingga konsep ketahanan pangan seringkali diidentikkan dengan peningkatan produksi ataupun penyediaan pangan yang cukup.

Pada level nasional, pengertian ketahanan pangan telah menjadi perdebatan selama tahun 1970 sampai tahun 1980-an. Ketahanan pangan nasional tidak mensyaratkan untuk melakukan swasembada produksi pangan karena tergantung pada sumberdaya yang dimiliki. Suatu negara bisa menghasilkan dan mengekspor komoditas pertanian yang bernilai ekonomi tinggi dan barang-barang industri, kemudian membeli komoditas pangan di pasar internasional. Sebaliknya, negara yang melakukan swasembada produksi pangan pada level nasional, namun dijumpai masyarakatnya yang rawan pangan karena ada hambatan akses dan distribusi pangan.

Keterbatasan konsep tentang swasembada pangan ini, dapat dicontohkan yakni di Afrika pada pertengahan tahun 1980 dimana fokus peningkatan produksi untuk mencapai swasembada justru menimbulkan adanya krisis pangan pada

masyarakat. Sehingga jelas bahwa ketersediaan pangan pada level nasional tidak secara otomatis menjamin ketahanan pangan pada level individu dan rumah tangga Borton dan Shoham, 1991.⁵⁷

Stevens memberikan ilustrasi yang membedakan secara tegas antara swasembada pangan dengan ketahanan pangan. Sebagai misal, Botswana sebagai Negara dengan pendapatan perkapita sedang tapi mengalami defisit pangan yang kronis karena minimnya lahan pertanian. Strategi ketahanan pangan nasionalnya adalah swasembada tetapi akhirnya lebih berorientasi pada self-reliance, yang mana secara formal mengesahkan kontribusi yang hakiki dari pangan import terhadap ketahanan pangan nasional.⁵⁸

Thompson dan Cowan mencatat perubahan kebijakan dan pendefinisian formal ketahanan pangan dalam kaitannya dengan globalisasi perdagangan yang terjadi di beberapa Negara. Contohnya, Malaysia mendefinisikan ulang ketahanan pangannya sebagai swasembada 60% pangan nasional. Sisanya, 40% didapatkan dari import pangan. Malaysia kini memiliki tingkat ketahanan pangan yang kokoh.⁵⁹

Hal ini memberikan ilustrasi yang jelas bahwa ketahanan pangan dan swasembada adalah dua hal yang berbeda. Swasembada pangan adalah capaian peningkatan ketersediaan pangan dengan wilayah nasional.

Sampai saat ini di Indonesia, masih banyak kalangan praktisi dan birokrat kurang memahami pengertian swasembada pangan dengan ketahanan pangan. Akibat dari keadaan tersebut konsep ketahanan pangan seringkali diidentikkan dengan peningkatan produksi ataupun penyediaan pangan yang cukup.

Berdasarkan kenyataan tersebut peneliti dan akademisi menyadari bahwa kerawanan pangan terjadi dimana situasi pangan tersedia tetapi tidak mampu diakses rumah tangga karena keterbatasan sumberdaya ekonomi yang dimiliki (pendapatan, kesempatan kerja, sumberdaya ekonomi lainnya). Hal ini

⁵⁷ <http://kampoengjava.blogspot.com/2010/05/kaitan-pembangunan-pertanian-melalui.html>

⁵⁸ <http://ivanlipio.blogspot.com/2011/04/swasembada-pangan.html>

⁵⁹ Lassa, Jonatan (2005) "The Politics of Food and the Genesis of International Food Aid: Case Study from Indonesia." MSc Thesis, University of East Anglia, UK

konsisten dengan pendapat Amartya Sen bahwa produksi pangan bukan determinan tunggal ketahanan pangan, melainkan hanyalah salah satu faktor penentu. Amartya Sen berhasil menggugat kesalahan paradigma kaum Maltusian yang kerap berargumentasi bahwa ketidak tahanan pangan dan kelaparan adalah soal produksi dan ketersediaan semata⁶⁰. Sedangkan dengan mengangkat berbagai kasus di India dan Afrika, Sen mampu menunjukkan bahwa ketidaktahanan pangan dan kelaparan justru kerap terjadi karena ketiadaan akses atas pangan bahkan ketika produksi pangan berlimpah, ibarat “tikus mati di lumbung padi”. Pembangunan sektor pertanian sebagai bagian integral dari pembangunan nasional semakin penting dan strategis. Pembangunan pertanian telah memberikan sumbangan besar dalam pembangunan nasional, baik sumbangan langsung dalam pembentukan PDB, penyerapan tenaga kerja, peningkatan pendapatan masyarakat, menyediakan sumber pangan dan bahan baku industri/biofuel, pemicu pertumbuhan ekonomi di pedesaan, perolehan devisa, maupun sumbangan tidak langsung melalui penciptaan kondisi kondusif bagi pelaksanaan pembangunan dan hubungan sinergis dengan sektor lain.

Dengan demikian, sektor pertanian masih tetap akan berperan besar dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Belajar dari pengalaman masa lalu dan kondisi yang dihadapi saat ini, sudah selayaknya sektor pertanian menjadi sektor unggulan dalam menyusun strategi pembangunan nasional. Sektor pertanian haruslah diposisikan sebagai sektor andalan perekonomian nasional. Hal ini sejalan dengan prioritas pembangunan ekonomi Kabinet Indonesia Bersatu, dimana salah satunya adalah Revitalisasi Pertanian dan Perdesaan. Revitalisasi Pertanian dan Perdesaan, secara garis besar ditujukan untuk:

- a) meningkatkan peran sektor pertanian dalam perekonomian nasional,
- b) menciptakan lapangan kerja berkualitas di perdesaan, khususnya lapangan kerja non-pertanian, yang ditandai dengan berkurangnya angka pengangguran terbuka dan setengah terbuka, dan

⁶⁰ Amartya Sen . Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation (Oxford Clarendon Press). 1981

c) meningkatkan kesejahteraan petani, nelayan dan masyarakat perdesaan, yang dicerminkan dari peningkatan pendapatan dan produktivitas pekerja di sektor pertanian.

Masalah pangan sebenarnya telah diantisipasi oleh pemerintah melalui berbagai macam kebijakan. Sejarah telah menyebutkan pada awal kemerdekaan Indonesia pemerintahan Soekarno pernah mengeluarkan Program Kesejahteraan Kasimo untuk mencapai swasembada beras. Pemerintahan Soekarno juga pernah mengeluarkan Program Sentra padi untuk mencapai swasembada pangan⁶¹. Namun akibat turbulensi politik dan disertai dengan pemberontakan maka pada masa itu terjadi krisis pangan yang cukup parah.

Indonesia sebenarnya memiliki sarana dan prasarana lengkap dan dapat diandalkan untuk mendukung swasembada beras. Terlebih bila memperhitungkan lahan pertanian padi yang masih potensial dan luas, di samping jumlah sumber daya manusia (petani) banyak, produksi pupuk dan benih memadai, serta sistem irigasi yang sudah terbentuk sejak lama.

Namun pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (pemda) serta seluruh pihak terkait malah terkesan memandang sebelah mata sektor pertanian tanaman pangan. Fakta paling gamblang tentang itu: lahan pesawahan – termasuk yang beririgasi teknis – terus menyusut secara signifikan akibat tergusur aneka kepentingan nonpertanian, terutama permukiman dan industri.

Maka jangan sesali kalau produksi beras nasional cenderung menurun. Bahkan walaupun berbagai faktor amat menunjang seperti iklim, pengendalian hama, juga penyediaan berbagai input produksi beras nasional sulit sekali ditingkatkan lagi. Produksi beras nasional boleh dikatakan sudah stagnan di level 50-an juta ton per tahun. Padahal konsumsi nasional, sebagai konsekuensi pertambahan penduduk, terus meningkat pasti dan begitu signifikan.

Di lain pihak, negara-negara seperti Thailand dan Vietnam terus berupaya keras meningkatkan produksi beras secara intensif. Upaya mereka sungguh tak mengenal lelah, termasuk mengembangkan dan menerapkan inovasi pertanian.

⁶¹ <http://suaramerdeka.com/harian/0802/04/nas04.htm> 4 Feb 2008 – Pada rezim pemerintahan Soekarno 1952-1956, diterapkan swasembada beras melalui program kesejahteraan Kasimo .di unduh pada tanggal 28 desember 2011

Target mereka bukan lagi sekadar mencapai swasembada, melainkan tampil menjadi negara produsen beras terbesar di dunia.

Dalam konteks seperti itu pula, Thailand dan Vietnam sering tampil menjadi “penyelamat” bagi Indonesia ketika persediaan beras di dalam negeri menyusut. Bagi Indonesia, Thailand dan Vietnam kini menjadi sumber andalan bagi impor beras.⁶²

Tapi celakanya, impor beras kini terkesan bukan lagi sekadar alternatif sementara. Impor beras seolah sudah menjadi andalan untuk mengamankan kebutuhan nasional. Di tengah produksi beras di dalam negeri yang cenderung stagnan atau bahkan terus menurun, sementara kebutuhan konsumsi mencatat grafik yang kian menanjak, pemerintah tidak cukup terlecut untuk bertindak habis-habisan menggerakkan upaya peningkatan produksi beras nasional. Pemerintah terkesan lebih merasa aman dan nyaman mengandalkan impor.

Untuk mendukung salah satu program revitalisasi pertanian tersebut, pemerintah seharusnya menyiapkan lebih banyak lagi bibit unggul untuk para petani, sehingga produksi pertanian dari tahun ke tahun akan semakin membaik. Untuk mewujudkan swasembada yang dimaksud, maka diperlukan peningkatan produksi beras sebanyak 2 juta ton tahun 2007 dan peningkatan lima persen per tahun hingga tahun 2009.

Kunci keberhasilan peningkatan produksi padi, antara lain optimalisasi sumber daya pertanian, penerapan teknologi maju dan spesifik lokasi, dukungan sarana produksi dan permodalan, jaminan harga gabah yang memberikan insentif produksi serta dukungan penyuluhan pertanian dan pendampingan.

Sementara strategi yang dilakukan untuk mewujudkan keberhasilan itu, yakni dengan peningkatan produktivitas, perluasan areal tanam, pengamanan produksi, dan pemberdayaan kelembagaan pertanian serta dukungan pembiayaan usaha tani.

Sedangkan upaya peningkatan produktivitas padi antara lain melalui pengelolaan tanaman terpadu (PTT) di 33 provinsi seluas 2,08 juta hektare,

⁶² <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=172030> Swasembada Pangan Tinggal Ilusi Siswono Yudhohusodo, Selasa, 1 Mei 2007 di unduh pada Senin, 5 Desember 2011 pukul 20.10.

penanaman padi hibrida di 14 provinsi seluas 181.000 hektare, dan perbaikan intensifikasi non-PTT di 33 provinsi seluas 10,3 juta hektare.

Setelah Soekarno turun dari kursi kepresidenan dan digantikan oleh Soeharto, Indonesia mengalami masa transisi antara tahun 1965 sampai 1967. Masa transisi tersebut merupakan awal dari cikal bakal dari Bulog. Pada tahun 1966 dibentuk Komando Logistik Nasional (KOLOGNAS), namun pada tahun 1967 KOLOGNAS dibubarkan dan diganti dengan Badan Urusan Logistik (BULOG).

Pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah mengeluarkan program perencanaan revitalisasi pertanian yang mencoba menempatkan kembali sektor pertanian secara proporsional dan kontekstual dengan meningkatkan pendapatan pertanian untuk GDP, pembangunan agribisnis yang mampu menyerap tenaga kerja dan swasembada beras, jagung dan palawija. Berbagai hambatan dalam pencapaian program swasembada pangan antara lain:

1. Pencapaian swasembada pangan, terutama padi, jagung, kedelai dan gula masih menghadapi kendala karena keterbatasan lahan pertanian di dalam negeri.
2. Selain keterbatasan lahan, kendala lain yang dihadapi mencapai swasembada pangan masih tinggi alih fungsi atau konversi lahan pertanian ke non pertanian. Saat ini, konversi lahan pertanian mencapai 100.000 ha per tahun, sedang kemampuan pemerintah menciptakan lahan baru maksimal 30.000 ha. Hingga setiap tahun justru terjadi pengurangan luas lahan pertanian.

Sementara perubahan yang mengakibatkan cuaca tidak menentu dan keterbatasan anggaran juga berdampak terhadap upaya swasembada produk strategis itu. Swasembada pangan terkendala pada keterbatasan lahan, swasembada pangan berkelanjutan pemerintah telah menetapkan peningkatan produksi. Untuk jagung 10 persen per tahun, kedelai 20 persen, daging sapi 7,93 persen, gula 17,56 persen dan beras 3,2 persen per tahun.

Dalam Sidang Regional Dewan Ketahanan Pangan Tahun 2010, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan, mencapai target ini diperlukan peningkatan areal pertanaman. Presiden mencontohkan, pada swasembada gula

dibutuhkan lahan tambahan 350.000 hektare (ha), kedelai 500.000 ha. “Tapi ada kendala. Hingga saat ini, pun belum ada kepastian soal lahan,” katanya dalam kegiatan yang diikuti para Sekretaris Dewan Ketahanan Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota se Indonesia.

Kondisi ini, menjadikan satu lahan pertanian terpaksa untuk menanam berbagai komoditas tanaman pangan secara bergantian. Akibatnya, Indonesia selalu menghadapi persoalan dilematis dalam upaya peningkatan produktivitas tanaman. Jika menggenjot produksi kedelai, produksi jagung akan turun. Sebab, lahan diambil kedelai. Juga sebaliknya, karena kedua komoditas ini ditanam saling menggantikan.

Sebenarnya Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah menjanjikan lahan 2 juta ha dari total lahan terlantar 7,3 juta ha untuk pertanaman pangan. Namun hingga saat ini belum ada kejelasan soal lahan itu.

Selain keterbatasan lahan, kendala lain yang dihadapi mencapai swasembada pangan masih tinggi alih fungsi atau konversi lahan pertanian ke non pertanian. Saat ini, konversi lahan pertanian mencapai 100.000 ha per tahun, sedang kemampuan pemerintah menciptakan lahan baru maksimal 30.000 ha⁶³. Hingga setiap tahun justru terjadi pengurangan luas lahan pertanian. Sementara perubahan yang mengakibatkan cuaca tidak menentu dan keterbatasan anggaran juga berdampak terhadap upaya swasembada produk strategis itu.

Menyinggung upaya pemerintah mengatasi persoalan keterbatasan anggaran, pemerintah mengembangkan program food estate atau kawasan pertanian skala luas dengan merangkul swasta, BUMN dan BUMD. “*Food estate* itu sebagai akselerasi, karena anggaran APBN terbatas. Orientasi ekspor, tetapi kalau kebutuhan dalam negeri berkurang, diutamakan mengisi kebutuhan dalam negeri.

Pada masa sekarang ini, pemerintah mengeluarkan program perencanaan revitalisasi pertanian yang mencoba menempatkan kembali sektor pertanian secara proporsional dan kontekstual dengan meningkatkan pendapatan pertanian

⁶³<http://www.jurnalnasional.com/show/newspaper?rubrik=Ekonomi%20-%20Keuangan%20-%20Bisnis&berita=132288&pagecomment=1> di unduh pada tanggal 1 januari 2012

untuk GDP, pembangunan agribisnis yang mampu menyerap tenaga kerja dan swasembada beras, jagung dan palawija.

Radius Prawiro pada tahun 1998⁶⁴ menjabarkan beberapa langkah kunci yang pernah diambil dalam perjalanan ke arah swasembada beras, diantaranya:

- a. Bulog, Dewan Logistik Pangan, dan Harga-harga Beras.
- b. Teknologi dan Pendidikan. Sejak tahun 1963, Indonesia memperkenalkan banyak program kepada para petani untuk meningkatkan produktivitas usaha tani. Pemerintah berjuang untuk memperkenalkan teknologi pertanian kepada para petani.
- c. Koperasi Pedesaan. Pada tahun 1972, ketika Indonesia kembali mengalami panen buruk, pemerintah menganjurkan pembentukan koperasi sebagai suatu cara untuk memperkuat kerangka kerja institusional. Ada dua bentuk dasar dari koperasi, pada tingkat desa ada BUUD (Badan Usaha Unit Desa). Pada tingkat kabupaten, ada koperasi serba usaha yang disebut KUD (Koperasi Unit Desa). Koperasi juga bertindak sebagai pusat penyebaran informasi atau pertemuan organisasi.
- d. Prasarana. Banyak aspek pembangunan prasarana yang secara langsung ditujukan untuk pembangunan pertanian, dan semuanya secara langsung memberikan kontribusi untuk mencapai swasembada beras. Sistem irigasi merupakan hal penting dalam pembangunan prasarana pertanian. Pekerjaan prasarana lain yang berdampak langsung dalam pencapaian tujuan negara untuk berswasembada beras adalah program besar-besaran untuk pembangunan dan rehabilitasi jalan dan pelabuhan.

Pemerintah juga sering melakukan praktik dagang menjelang pelaksanaan kebijakan ekonomi yang kontroversial. Stok beras di pasaran dibuat langka baru kemudian harga naik, akhirnya masyarakat dipaksa memahami impor beras yang akan dilakukan oleh pemerintah. Impor beras yang dilakukan oleh pemerintah berdampak dua hal yakni: Pertama, menurunkan motivasi kerja para petani karena hasil kerja kerasnya akan kalah berkompetisi dengan beras impor di

⁶⁴ <http://kendariexpres.com/content/view/2987/37/> Radius Prawiro pada tahun 1998 menjabarkan beberapa langkah kunci yang pernah diambil dalam perjalanan ke arah swasembada beras. Diunduh pada tanggal 3 Januari 2012

pasar. Kedua, menjatuhkan tingkat pendapatan petani domestik yang rendah menjadi sangat rendah.

Selain itu, ada motivasi ekonomi-politik yang sebenarnya disembunyikan di balik logika bisnis impor beras. Impor beras merupakan bentuk kebijakan ekonomi-politik pertanian yang mengacu kepada kepentingan pasar bebas atau mazhab neo-liberalisme. Kebijakan impor beras adalah pemenuhan kesepakatan AoA (Agreement on Agriculture) WTO yang disepakati oleh Presiden Soeharto tahun 1995 dan dilanjutkan pemerintahan penerusnya sampai sekarang. Butir-butir kesepakatan AoA terdiri dari :

1. Kesepakatan market access (akses pasar) komoditi pertanian domestik. Pasar pertanian domestik di Indonesia harus dibuka seluas-luasnya bagi proses masuknya komoditi pertanian luar negeri, baik beras, gula, terigu, dan lain sebagainya.
2. Penghapusan subsidi dan proteksi negara atas bidang pertanian. Negara tidak boleh melakukan subsidi bidang pertanian, baik subsidi pupuk atau saprodi lainnya serta pemenuhan kredit lunak bagi sektor pertanian.
3. Penghapusan peran STE (State Trading Enterprises) Bulog, sehingga Bulog tidak lagi berhak melakukan monopoli dalam bidang ekspor-impor produk pangan, kecuali beras.

Dampak pemenuhan kesepakatan AoA WTO sangat menyedihkan bagi kondisi pertanian Indonesia semenjak 1995 hingga sekarang ini. Sektor pertanian di Indonesia mengalami keterpurukan dan kebangkrutan. Akibat memenuhi kesepakatan AoA WTO, Indonesia pernah menjadi negara pengimpor beras terbesar di dunia pada tahun 1998 sebesar 4,5 juta ton setahun.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai seorang doktor pertanian yang pernah menulis tesis tentang revitalisasi pertanian dengan beberapa kesimpulan, di antaranya:

1. Untuk membangun kembali pertanian maka intervensi asing semacam IMF dan World Bank harus dinetralisasikan dari bidang pertanian.
2. Pemerintah perlu mengorientasikan kebijakan fiskalnya untuk mendukung sektor pertanian.

3. Pemerintah perlu memfasilitasi pengembangan pertanian yang berorientasi kepentingan petani dengan penerapan penuh sistem pertanian berkelanjutan. Namun sayangnya keyakinan atau ide cerdas SBY dalam disertasinya berbalik dengan realitas kebijakan ekonomi-politik pertanian yang direncanakan dan diimplementasikan.

Kebijakan pemerintahan saat ini tidak mendukung berkembangnya sektor pertanian dalam negeri. Antara lain, Indonesia telah mengarah ke negara industri, padahal kemampuannya masih di bidang agraris. Misalnya, kedudukan Pulau Jawa sebagai sentra penghasil padi semakin kehilangan potensi karena industrialisasi dan pembangunan perumahan. Konversi tata guna lahan ini merupakan salah satu pemicu merosotnya pertanian Indonesia yang menjadi sumber penghidupan 49 persen warga negara.

Ada sejumlah faktor yang selama ini menjadi pemicu utama terpuruknya sektor pertanian, di antaranya :

1. Dari segi sarana dan prasarana, dana pemeliharaan infrastruktur pertanian, tidak ada pembangunan irigasi baru, dan pencetakan lahan baru tidak berlanjut.
2. Dalam hal bebasnya konversi lahan pertanian, pihak pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten tidak disiplin menjalankan pemerintahan dengan mengizinkan pengubahan fungsi pertanian yang strategis bagi ketahanan negara.
3. Dari sisi kebijakan dan politik, penerapan otonomi daerah membuat sektor tanaman pangan terabaikan. Para elite politik membuat kebijakan demi partai, bukan untuk kebijakan pangan rakyat. Keadaan semakin buruk dengan tidak adanya keamanan dan stabilitas yang seharusnya dijalankan aparat penegak hukum.⁶⁵

Upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional tidak terlepas dari kebijakan umum pembangunan pertanian dalam mendukung penyediaan pangan terutama dari produksi domestik. Dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan dan stabilitasnya (penyediaan dari produksi domestik) identik pula dengan upaya

⁶⁵ <http://www.rimanews.com/read/20110511/27444/> sby-doktor-pertanian-yang-gagal-sejahterakan-petani.di unduh pada Kamis 8 Desember 2011 pukul 20.10.

meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional dalam pembangunan pertanian beserta kebijakan pendukung lain yang terkait.

Sistem ketahanan pangan di Indonesia secara komprehensif meliputi empat subsistem, yaitu: (i) ketersediaan pangan dalam jumlah dan jenis yang cukup untuk seluruh penduduk, (ii) distribusi pangan yang lancar dan merata, (iii) konsumsi pangan setiap individu yang memenuhi kecukupan gizi seimbang, yang berdampak pada (iv) status gizi masyarakat⁶⁶.

Dengan demikian, sistem ketahanan pangan dan gizi tidak hanya menyangkut soal produksi, distribusi, dan penyediaan pangan ditingkat makro (nasional dan regional), tetapi juga menyangkut aspek mikro, yaitu akses pangan di tingkat rumah tangga dan individu serta status gizi anggota rumah tangga, terutama anak dan ibu hamil dari rumah tangga miskin. Meskipun secara konseptual pengertian ketahanan pangan meliputi aspek mikro, namun dalam pelaksanaan sehari-hari masih sering ditekankan pada aspek makro yaitu ketersediaan pangan. Agar aspek mikro tidak terabaikan, maka dalam dokumen ini digunakan istilah ketahanan pangan dan gizi.

Konsep ketahanan pangan yang sempit meninjau sistem ketahanan pangan dari aspek masukan yaitu produksi dan penyediaan pangan. Seperti banyak diketahui, baik secara nasional maupun global, ketersediaan pangan yang melimpah melebihi kebutuhan pangan penduduk tidak menjamin bahwa seluruh penduduk terbebas dari kelaparan dan gizi kurang. Konsep ketahanan pangan yang luas bertolak pada tujuan akhir dari ketahanan pangan yaitu tingkat kesejahteraan manusia. Oleh karena itu, sasaran pertama Millenium Development Goals (MGDs) bukanlah tercapainya produksi atau penyediaan pangan, tetapi menurunkan kemiskinan dan kelaparan sebagai indikator kesejahteraan masyarakat. MDGs menggunakan pendekatan dampak bukan masukan.

United Nation Development Programme (UNDP) sebagai lembaga PBB yang berkompeten memantau pelaksanaan MDGs telah menetapkan dua ukuran kelaparan, yaitu jumlah konsumsi energi (kalori) rata-rata anggota rumah tangga di bawah kebutuhan hidup sehat dan proporsi anak balita yang menderita gizi

⁶⁶ www.ipb.ac.id/.../Kaitan_Pembangunan_Pertanian_melalui_Agribisnis di unduh pada tanggal 28 desember 2011

kurang. Ukuran tersebut menunjukkan bahwa MDGs lebih menekankan dampak daripada masukan. Oleh karena itu, analisis situasi ketahanan pangan harus dimulai dari evaluasi status gizi masyarakat diikuti dengan tingkat konsumsi, persediaan dan produksi pangan; bukan sebaliknya. Status gizi masyarakat yang baik ditunjukkan oleh keadaan tidak adanya masyarakat yang menderita kelaparan dan gizi kurang. Keadaan ini secara tidak langsung menggambarkan akses pangan dan pelayanan sosial yang merata dan cukup baik. Sebaliknya, produksi dan persediaan pangan yang melebihi kebutuhannya, tidak menjamin masyarakat terbebas dari kelaparan dan gizi kurang.

Tujuan dari ketahanan pangan harus diorientasikan untuk pencapaian pemenuhan hak atas pangan, peningkatan kualitas sumberdaya manusia, dan ketahanan pangan nasional. Berjalannya sistem ketahanan pangan tersebut sangat tergantung pada dari adanya kebijakan dan kinerja sektor ekonomi, sosial dan politik. Kebijakan pemerintah dalam aspek ekonomi, sosial maupun politik juga sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan.⁶⁷

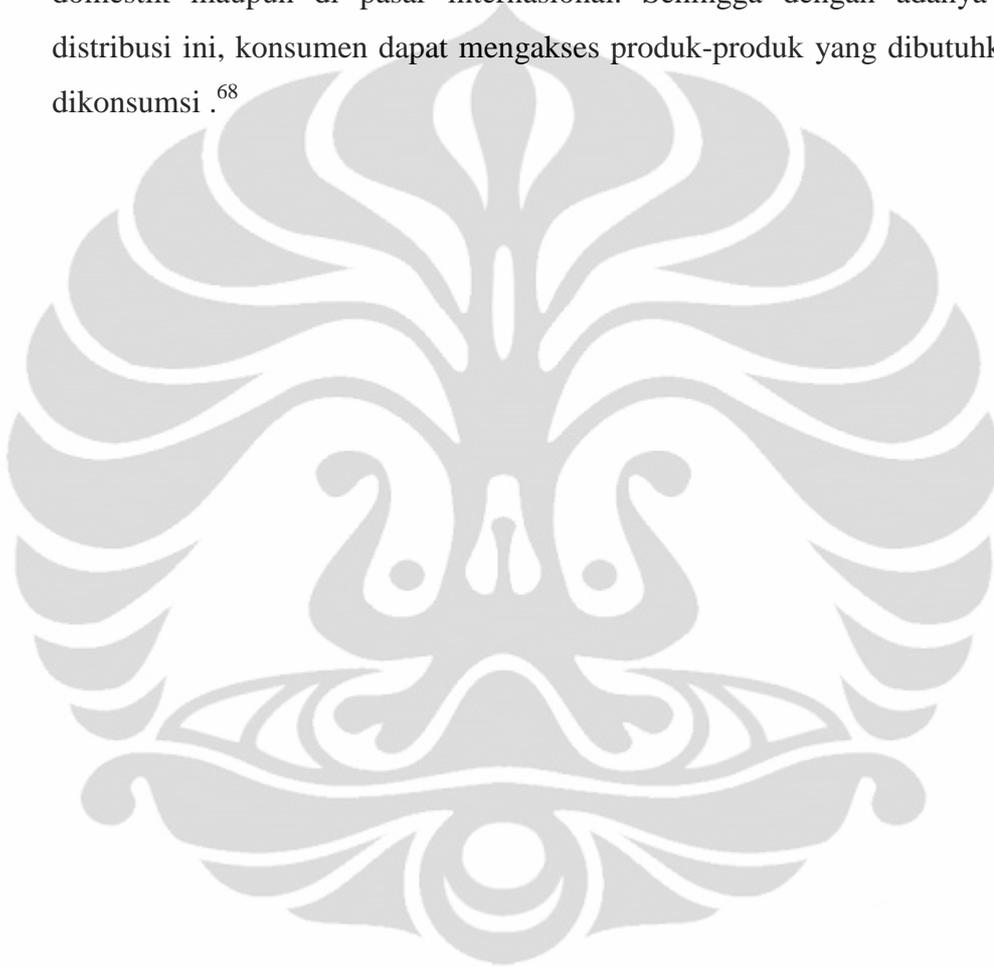
Subsistem Ketersediaan pangan (*food availability*) pada ketahanan pangan dapat diintegrasikan dengan subsistem usahatani (*On-farm*) pada sistem agribisnis. Para pelaku budidaya seperti petani dan lainnya dapat mengusahakan atau melakukan budidaya berbagai macam tanaman pangan, tidak hanya padi, namun juga tanaman lainnya yang bias dijadikan sebagai alternatif diversifikasi pangan, seperti jagung, dan lainnya, sehingga ketersediaan pangan dalam negeri akan benar-benar tercapai dan tidak hanya bertumpu pada satu komoditas pangan saja.

Subsistem penyerapan pangan (*food utilization*) dapat diintegrasikan dengan subsistem agribisnis hilir (*down-stream agribusiness*), tepatnya pada kegiatan pengolahan produk pertanian primer menjadi produk olahan, baik produk antara maupun produk akhir. Industri pengolahan produk harus mengutamakan keamanan pangan, kemudian dengan adanya pengolahan tersebut diharapkan menghasilkan produk siap konsumsi yang mempunyai nilai tambah, seperti kandungan gizi.

⁶⁷ Sunarti, euis dkk.2003.resolusi rumusan Ketahanan pangan keluarga .didalam : jurnal media gizi dan keluarga [http://katalog.perpustakaan.ipb.ac.id/jurnale/files/Euis %20%20 %20%20_Sunarti_perumusan_%20ukuran_ketahanan.pdf](http://katalog.perpustakaan.ipb.ac.id/jurnale/files/Euis%20%20%20%20_Sunarti_perumusan_%20ukuran_ketahanan.pdf) di unduh pada Kamis 8 Desember 2011 pukul 20.10.

Sehingga penyerapan pangan terhadap gizi dan lainnya oleh konsumen dapat terealisasi.

Kemudian subsistem akses pangan (*food access*) dapat diintegrasikan juga dengan subsistem agribisnis hilir (*down-stream agribusiness*). Lebih tepatnya adalah dengan adanya kegiatan distribusi atau kegiatan perdagangan di pasar domestik maupun di pasar internasional. Sehingga dengan adanya kegiatan distribusi ini, konsumen dapat mengakses produk-produk yang dibutuhkan untuk dikonsumsi.⁶⁸



⁶⁸ Eka Herdiana . 2009. Analisis jalur Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Ketahanan Pangan Rumah Tangga di Kabupaten Lebak Provinsi Banten. <http://iirc.ipb.ac.id/jspui/bitstream/123456789/11532/2/i09ehe.pdf> di unduh pada Kamis 8 Desember 2011 pukul 20.10

Bab IV

Analisis Yuridis Ketahanan Pangan Nasional Ditinjau dari Hukum Administrasi Negara

4.1 Desentralisasi Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Menjaga Ketahanan Pangan

Hukum Administrasi Negara sebagai salah satu bidang ilmu pengetahuan hukum dan oleh karena hukum itu sukar dirumuskan dalam suatu definisi yang tepat, maka demikian pula halnya dengan Hukum Administrasi Negara juga sukar diadakan suatu perumusan yang sesuai dan tepat. . Van Vollenhoven menulis buku yang berjudul *Omtrek van het Administratiefrecht* yang merupakan keseluruhan ketentuan yang mengikat alat kelengkapan negara baik tingkat tinggi maupun tingkat rendah. Setelah alat itu menggunakan kewenangan hukum tata negara. Menurut Van Vollenhoven hukum administrasi Negara meliputi empat bidang baik materil maupun formil yakni hukum Pemerintahan, Hukum Pradilan, hukum kepolisian dan hukum per undang undangan.

Oppenheim memberikan suatu definisi Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum Tata Negara. Hukum Administrasi Negara menurut Oppenheim adalah sebagai peraturan-peraturan tentang negara dan alat-alat perlengkapannya dilihat dalam geraknya (hukum negara dalam keadaan bergerak atau *staat in beweging*).⁶⁹

Sementara itu pakar hukum Indonesia seperti Prof. Dr. Prajudi Atmosudirjo, S.H. berpendirian bahwa tidak ada perbedaan yuridis prinsipal antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara. Perbedaannya menurut Prajudi hanyalah terletak pada titik berat dari pembahasannya. Dalam mempelajari Hukum Tata Negara kita membuka fokus terhadap konstitusi negara sebagai

⁶⁹ Safri Nugraha, Anna Erliyana, Sri Mamudji, Tri Hayati, Harsanto Nursadi, Eka Sri Sunarti, Dian Puji N Simatupang Hukum Administrasi Negara (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia . Depok 2007.hal 17-19

keseluruhan, sedangkan dalam membahas Hukum Administrasi Negara lebih menitikberatkan perhatian secara khas kepada administrasi negara saja.

Administrasi merupakan salah satu bagian yang terpenting dalam konstitusi negara di samping legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Dapat dikatakan bahwa hubungan antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara adalah mirip dengan hubungan antara hukum dagang terhadap hukum perdata, dimana hukum dagang merupakan pengkhususan atau spesialisasi dari hukum perikatan di dalam hukum perdata. Hukum Administrasi Negara adalah sebagai suatu pengkhususan atau spesialisasi dari Hukum Tata Negara yakni bagian hukum mengenai administrasi negara.

Berdasarkan definisi Hukum Administrasi Negara menurut Prajudi Atmosudirdjo, maka dapatlah disimpulkan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai seluk-beluk administrasi negara (hukum administrasi negara heteronom) dan hukum operasional hasil ciptaan administrasi negara sendiri (hukum administrasi negara otonom) di dalam rangka memperlancar penyelenggaraan dari segala apa yang dikehendaki dan menjadi keputusan pemerintah di dalam rangka menjalankan tugas-tugasnya sebagaimana di ketahui kegiatan administrasi negara terdiri atas perbuatan hukum yang bersifat yuridis yang artinya secara langsung mempunyai akibat hukum seperti penetapan, rencana, norma, jabatan dan peraturan lainnya dan administrasi negara yang bersifat non yuridis.⁷⁰

Hukum administrasi negara merupakan bagian operasional dan pengkhususan teknis dari hukum tata negara, atau hukum konstitusi negara atau hukum politik negara. Hukum administrasi negara sebagai hukum operasional negara di dalam menghadapi masyarakat serta penyelesaian pada kebutuhan-kebutuhan dari masyarakat tersebut.

Hukum Administrasi Negara diartikan juga sebagai sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi Negara dengan warga masyarakat, dimana administrasi Negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari kebijakan suatu pemerintahan.

⁷⁰ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, cet. 1 (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984), h. 83.

Hukum Administrasi Negara merupakan hukum secara khusus mengenai seluk beluk daripada administrasi negara. Untuk sebagian hukum administrasi negara merupakan pembatasan terhadap pembebasan pemerintah, jadi merupakan jaminan bagi mereka yang harus taat kepada pemerintah, akan tetapi untuk sebagian besar hukum administrasi mengandung arti pula bahwa mereka yang taat kepada pemerintah menjadi dibebani berbagai kewajiban tugas bagaimana dan sampai dimana batasnya dan berhubung itu berarti juga bahwa wewenang pemerintah menjadi luas dan tegas.

Sejalan dengan perkembangan zaman hukum administrasi negara yang berfungsi mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat dan mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian administrasi negara tersebut tidak lagi dapat memenuhi keinginan rakyat karena kurang berfungsi dalam menjalankan tugasnya dan dimana dalam administrasi negara eksekutiflah yang paling berperan dan bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintah administrasi negara. Dalam kehidupan kenegaraan peran pihak eksekutif dengan seluruh jenjang dan biro kratisasinya sangat-sangat besar, sedemikian besarnya sehingga ada kalanya administrasi negara diidentikkan dengan administrasi pemerintah negara.

Reformasi tahun 1998 merubah sistem pemerintahan di Indonesia yang dari sebelumnya sentralistik menuju ke pemerintahan yang desentralisasi. Menurut pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia. Selain asas desentralisasi, sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia juga menganut asas dekonsetrasi yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau Perangkat Pusat di Daerah⁷¹.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan

⁷¹ Pasal 1 huruf d PP No. 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota. Dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi yaitu:

- a. terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
- c. terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan di daerah;
- d. teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;
- e. tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- f. terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem
- g. administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷²

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi penugasan.

Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas

⁷² Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah kepada daerah dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas Pemerintah yang apabila dilaksanakan oleh daerah dan/atau desa akan lebih efisien dan efektif. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas provinsi, antara lain dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada desa mencakup sebagian tugas-tugas kabupaten/kota di bidang pemerintahan yang menjadi wewenang kabupaten/kota.

4.2 Administrasi Pertanahan dalam Rangka Perlindungan Tanah Pertanian

Otonomi daerah adalah suatu pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintah kewenangan tersebut diberikan secara profesional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan-perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998. Hal ini sesuai dengan semangat reformasi yang terjadi pada tahun 1998, format penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia juga mengalami perubahan dari pendulum sentralisasi ke pendulum desentralisasi. Hal ini dapat dianalisis misalnya dari format pembagian kewenangan yang berpola residu dan peletakkan lokus otonomi daerah pada tingkat kabupaten/kota. Hal ini dianut secara tajam di dalam UU 22 tahun 1999, dan mengalami pergeseran kembali di dalam UU 32 tahun 2004.

Salah satu kebijakan pemerintahan di bidang administrasi negara adalah menyangkut pengaturan mengenai ketahanan pangan di Indonesia. Salah satu implementasinya adalah dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan

yang mengatur tentang tanah, karena tanah merupakan tempat atau media utama untuk memproduksi sumber pangan seperti beras, jagung, kedelai.

Peraturan perundang-undangan ini menghendaki bahwa setiap penggunaan dan/atau pemanfaatan serta peralihan hak atas tanah harus mendapatkan izin dan/atau sepengetahuan dari pejabat yang berwenang. Pelaksanaannya adalah bahwa disetiap daerah ada pejabat administrasi Negara yang berwenang memberi/menolak izin penggunaan dan/atau pemanfaatan serta peralihan hak atas tanah yang diajukan masyarakat melalui Keputusan Administrasi Negara. Kebijakan tersebut merupakan bagian dari administrasi keagrariaan, yaitu suatu proses dimana tanah dan informasi tentang tanah dapat dikelola secara efektif, dikelola oleh pemerintah dengan baik, serta didukung oleh kerangka atau pengaturan hukum yang kuat.

Terminologi 'keagrariaan' sebenarnya memiliki pengertian yang beraneka ragam. Dalam bahasa Latin, *Ager* atau *Agrarius* berarti tanah atau sebidang tanah sedangkan dalam bahasa Belanda, *Akker* berarti tanah pertanian, persawahan, dan perladangan.

Di Indonesia, penyebutan agraria di lingkungan Administrasi Pemerintahan (Administrasi Negara) dipakai dalam arti tanah, baik tanah pertanian maupun non pertanian. Tetapi, *Agrarisch Recht* atau Hukum Agraria dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan dibatasi pada seperangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan hukum bagi Penguasa dalam melaksanakan kebijakannya di bidang pertanahan. Dan perangkat hukum tersebut merupakan bagian dari kajian Hukum Administrasi Negara/Hukum Tata Pemerintahan.⁷³

Di Indonesia, administrasi pertanahan diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (disingkat menjadi UUPA) atau Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria No. 5 tahun 1960. Dengan diundangkannya UUPA dalam lembaran negara pada tanggal 24 September 1960, maka sejak itu tercatat sebagai salah satu tanggal dan merupakan salah satu tonggak yang sangat penting dalam perkembangan pengaturan administrasi keagrariaan/pertanahan di Indonesia. UUPA tersebut telah menghapuskan pluralisme hukum tanah yang lama (sebelum UUPA/

⁷³ Prof. Boedi Harsono Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria .jilid 1 Hukum Tanah Nasional .Edisi 2008.hal 5

sebelum tahun 1960 administrasi tanah lama dan yang paling penting adalah menciptakan unifikasi hak-hak atas tanah dan hak-hak jaminan atas tanah melalui ketentuan-ketentuan konversi (Diktum ke-2 UUPA).

Dikatakan pluralistis dikarenakan sebelum berlakunya UUPA No. 5 Tahun 1960, pengaturan administrasi tanah pada waktu itu tidak diatur dalam suatu kerangka hukum yang utuh. Hal inilah yang menyebabkan tidak adanya kepastian status hak atas tanah di masa itu. Administrasi Tanah Lama tersebut. (sebelum UUPA berlaku) meliputi Administrasi Tanah Adat, Administrasi Tanah Barat, Administrasi Tanah Antar Golongan, Tanah Administrasi, dan Administrasi Tanah Swapraja.⁷⁴

Tanah adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia, sebagaimana tercantum dalam Pasal Pasal 1 butir (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009. Pasal 1 butir (3) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 menyatakan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Pasal 1 butir (5) menyatakan bahwa Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.⁷⁵

Pasal 1 butir (15) menyatakan bahwa Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun

⁷⁴ Arie Hutagalung, Suparjo Sujadi, Rahayu Nurwidari, Marliesa Qadarini, *Asas-Asas Hukum Agraria*, Depok, Universitas Indonesia, 2005, Hal.8

⁷⁵ Lahan adalah tanah sebagai mana dimaksud dalam pasal 4 Undang Undang Pokok Agraria yang semesta nya menjadi istilah yuridis yang di pergunakan .namun penulis tetap menggunakan istilah lahan sesuai teks peraturan yang dikutip dalam penulisan ini.

sementara. Lahan Pertanian Pangan yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat berupa:

- a. lahan beririgasi;
- b. lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan/atau
- c. lahan tidak beririgasi.

Adanya larangan alihfungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terdapat dalam Pasal 44 ayat (1), sedangkan untuk kepentingan umum, pengalihfungsian lahan haruslah dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam alihfungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum, sebagaimana dalam Pasal 44 ayat (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.”

Pembebasan kepemilikan hak atas tanah yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan dengan pemberian ganti rugi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Dalam Pasal 44 ayat (3) huruf d, terdapat ketentuan mengenai penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan. Hal tersebut harus dilakukan atas dasar kesesuaian lahan sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1): “Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (3) huruf d dilakukan atas dasar kesesuaian lahan, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi;
- b. paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan

c. paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi.”

Undang-undang ini akan menjadi payung hukum bagi penyediaan lahan dalam suatu luasan yang memadai yang disepakati dan ditetapkan oleh semua pemangku kepentingan yang terkait untuk menghasilkan pangan dan keberadaannya harus dipertahankan oleh semua pemangku kepentingan yang ada - baik di pusat maupun daerah dan negara akan memberi sanksi terhadap pelanggaran eksistensi keberadaan lahan pertanian yang sedemikian untuk kepentingan non pertanian.⁷⁶

Tanah sawah dengan sarana dan prasarana irigasinya dibangun oleh pemerintah dengan biaya yang mahal dan waktu yang lama, sehingga harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Namun, luas sawah terus berkurang akibat alih fungsi lahan yang berlangsung tanpa kendali, sehingga dikhawatirkan dapat menurunkan produksi dan pengadaan stok pangan nasional. Untuk mengendalikan alih fungsi tanah sawah, dipandang perlu untuk menetapkan kawasan tanah sawah utama oleh pemerintah daerah seiring dengan dianut nya asas desentralisasi yang dilindungi oleh undang-undang, sehingga konversi tanah dapat terkendalikan.⁷⁷

Dari hasil kajian, kawasan tanah sawah di Jawa yang layak diarahkan untuk dipertahankan sebagai lahan sawah utama sekitar 88% dari luas sawah yang ada. Di Bali dan Lombok, lahan sawah utama berturut-turut 98% dan 99% dari total sawah di masing-masing pulau tersebut.

Sebagai ilustrasi, apabila tanah sawah memiliki produktivitas 4,5 ton per ha dan ditanami padi dua kali setahun dengan rendemen gabah 0,62%, maka setiap hektar lahan sawah utama yang terkonversi akan mengurangi produk beras 5,58 ton per tahun. Dengan asumsi konsumsi beras di Jawa rata-rata 116 kg/jiwa/tahun, maka satu hektar lahan sawah akan mengurangi stok pangan yang seharusnya dikonsumsi oleh 48 jiwa per tahun. Dengan demikian, pengendalian konversi

⁷⁶ www.walhi.com/Dr. Andi Irawan/Lahan Pertanian Antara Negara dan Pasar/2009.

⁷⁷ www.bangkittani.com/Hikmatullah/Tetapkan Sawah Utama sebagai Pengaman Stok Pangan Nasional16 Oktober 2009.

lahan sawah dengan menetapkan kawasan lahan sawah utama dan sekunder sangat beralasan untuk memantapkan ketahanan pangan dan mengurangi impor beras.⁷⁸

4.3. Upaya Penyelenggara Pemerintah dalam Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian

Dalam proses pembangunan yang dilaksanakan di Indonesia selama ini, di samping telah mencapai berbagai kemajuan di segala bidang, tidak dapat dipungkiri masih menyisakan permasalahan yang justru bersifat kontra-produktif dalam upaya ketahanan pangan. Bentuk kontraproduktif itu adalah adanya alih fungsi lahan yang tidak terkendali, baik di kawasan lindung maupun kawasan budidaya yang berdampak pada rusaknya keseimbangan ekosistem dan penurunan produktivitas. Termasuk didalamnya adalah alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan industri maupun pemukiman penduduk.

Menurut Direktur Penatagunaan Tanah dari Badan Pertanahan Nasional (BPN), Prof. Dr. Budi Mulyanto mengatakan bahwa produksi pangan di Indonesia tidak bisa berjalan pesat karena ada persoalan dalam penyediaan lahan yang seharusnya sudah meningkatkan kualitas produksi, tapi ruang untuk melakukan proses produksi sangat terbatas," dan "masih ada dua pertiga tanah, namun secara yuridis, lahan ini tidak nampak sehingga tidak mudah untuk digunakan, ". Tertutup atau terbatasnya akses pada tanah akibat sengketa pertanahan atau konflik penguasaan tanah, serta penggunaan tanah yang belum optimal merupakan penyebab lain sulitnya pengembangan produksi sumber daya pangan⁷⁹.

Penggunaan tanah yang tidak digarap atau yang disebut sebagai tanah terlantar itu, membuat lahan tidak menghasilkan apa pun yang dapat menyejahterakan rakyat, sehingga menimbulkan kerugian sosial ekonomi bagi negara dan masyarakat.

⁷⁸ *Ibid*

⁷⁹ Prof. Dr. Budi Mulyanto .Paparan dalam forum Kongres Ilmu Pengetahuan Nasional (KIPNAS) X hari ketiga di Jakarta yang diselenggarakan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia(LIPI) bersama Kementerian Pendidikan Nasional dan Kebudayaan dari tanggal 8 hingga 10 November 2011.

"Tercatat 7,3 juta hektar tanah, teridikasi sebagai tanah terlantar dan tersebar di 33 provinsi," ungkap Budi yang menjelaskan bahwa jumlah luas tanah terlantar tersebut sekitar 120 kali luas wilayah Singapura. Justru hal ini dapat mengakibatkan potensi kerugian negara mencapai Rp5,719 triliun per lima tahun, karena hilangnya penerimaan negara yang berasal dari pajak tanah, bea peralihan tanah, serta perputaran ekonomi yang tidak berjalan.⁸⁰

Menurut data Badan Pertanahan Nasional (2004), total lahan pertanian dalam hal ini lahan sawah di Indonesia tercatat sekitar 8,9 juta hektar. Dari luasan tersebut, sekitar 187.720 hektar telah beralih fungsi ke penggunaan lain setiap tahunnya (Data Badan Pertanahan Nasional, 2004). Dengan demikian, alih fungsi tanah pertanian menjadi suatu fenomena yang terus menjadi ancaman serius.

Dampak alih fungsi tanah pertanian ke penggunaan non-pertanian secara langsung atau tidak langsung akan berdampak terhadap pergeseran kondisi ekonomi, tata ruang pertanian, serta prioritas-prioritas pembangunan pertanian wilayah dan nasional. Pengendalian terhadap meningkatnya laju alih fungsi tanah menjadi mutlak diperlukan dan dilakukan, yang dalam hal ini adalah menghambat dan menekan alih fungsi lahan pertanian. Aspek penatagunaan secara optimal oleh pemerintah daerah sebenarnya dapat menjadi sarana yang efektif dalam menjabarkan kebijakan penataan ruang wilayah, yakni berfungsi untuk memantau dan membatasi perubahan tanah pertanian ke penggunaan tanah non-pertanian (adanya penilaian kondisi tanah yang terbaru dan pertimbangan aspek-aspek pembangunan lainnya). Untuk itu perlu diketahui upaya yang dilakukan beberapa Pemerintah Daerah dalam alih fungsi dan penataan tanah pertanian, yaitu:

A. Jawa Tengah

Secara historis, upaya pengendalian terhadap perubahan penggunaan tanah sawah di Jawa Tengah sebenarnya sudah dicanangkan sejak dua puluh tahun lalu. Hal itu terlihat antara lain dalam mekanisme perijinan yang disebut Izin Perubahan Penggunaan Tanah dan diatur dalam **Instruksi Gubernur Jawa Tengah No: 590/107/1985**. Meskipun demikian, implementasinya di lapangan masih bersifat sporadis. Oleh karena itu pada

⁸⁰ <http://www.antaraneews.com/berita/283833/bpn-lahan-produksi-pangan-makin-terbatas>

tahun 1998 diterbitkanlah **Keputusan Gubernur/KDH** Tingkat I Jawa Tengah No. **06** tanggal 20 Juli 1998 tentang Pengendalian Penggunaan Tanah Pertanian Sawah untuk kegiatan non pertanian. Keputusan tersebut mengacu pada: (i) Keputusan Presiden No.53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri yang mengatur bahwa pembangunan Kawasan industri tidak boleh mengurangi areal tanah sawah beririgasi ;(ii) SE Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No.410-1851 tanggal 15 Juni 1994 dan No.410-2261 tanggal 22 Juli 1994 perihal Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk penggunaan non pertanian melalui penyusunan rencana tata ruang; dan (iii) SE Ketua BAPPENAS selaku Ketua BKTRN No.5334/MK/9/1994 tanggal 29 September 1994 yang disampaikan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN dan Menteri Dalam Negeri, yang memberikan petunjuk bahwa BKTRN tidak mengizinkan perubahan penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian.

Untuk meningkatkan efektivitas instrumen hukum yang telah dibuat, strategi yang ditempuh adalah penjabaran lebih lanjut ke ketentuan yang lebih operasional. Tekad dan komitmen Pemda Propinsi Jawa Tengah dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian secara tegas telah tertuang dalam Perda 21 Tahun 2003. Sebelumnya (tanggal 30 Desember 2002) telah disetujui Nota Kesepahaman antara Gubernur dengan Bupati/Walikota se Jawa Tengah, yang disetujui pula oleh Ketua DPRD Propinsi dan Ketua DPRD Kabupaten/Kota se Jawa Tengah. Salah satu butir kesepahaman tersebut (butir ke lima) menyebutkan: “....serta tidak merubah fungsi lahan sawah beririgasi teknis menjadi lahan non pertanian“. Komitmen ini juga tertuang di dalam Renstra Pembangunan Daerah Jangka Menengah yaitu Perda No.19 Tahun 2006 tentang Akselerasi Renstra Jawa Tengah 2003 – 2008. Pasal 15 ayat (4) dari dokumen tersebut secara eksplisit menyebutkan tekad dalam: penetapan dan pemantapan lahan pertanian abadi.

Salah satu bentuk konkrit dari komitmen Pemda Propinsi Jawa Tengah tentang analisis potensi tanah sawah di Jawa Tengah adalah sebagai berikut (i) Dipertahankan : 1.022.570,86 ha (94,20%); (ii) Dipertahankan Dengan Syarat : 20.055,77 ha (1,85%); (iii) Boleh Dialih Fungsikan : 42.884,83 ha (

3,95%). Sebagian besar dari lokasi dan luasan tersebut telah dituangkan dalam dalam peta digital. Namun demikian, data tersebut masih merupakan suatu kajian dasar yang belum mengikat secara hukum. Dalam kaitan dengan kejelasan tentang pihak/lembaga yang berwenang untuk menegakkannya, secara intensif masih dilakukan oleh kantor BAPPEDA. Meskipun secara umum lembaga-lembaga yang terlibat dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah telah memiliki pemahaman yang sama tentang tujuan pengendalian alih fungsi lahan sawah, namun target konkrit masih belum menyatu dan masing-masing instansi masih bervariasi. Dinas Pertanian, BAPPEDA, dan Badan Pertanahan Nasional tampaknya paling siap dengan target konkritnya. Namun DPRD, Dinas Pekerjaan Umum/PU Pengairan, dan unit Pemda belum mempunyai target konkrit. Sebagaimana halnya di tingkat Pusat, penggunaan instrumen kompensasi di propinsi maupun kabupaten/kota di Jawa Tengah masih belum ditetapkan. Dalam wacana, berbagai institusi yang terlibat dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah menyarankan bahwa untuk meningkatkan efektivitas kebijakan diperlukan instrument ekonomi yang kondusif untuk meningkatkan pendapatan petani. Dalam hubungan ini, bantuan teknis untuk pengembangan teknologi dinilai perlu mendapat prioritas.

B. Daerah Istimewa Yogyakarta

Instrumen hukum yang digunakan sebagai acuan di DIY adalah: (i) Permendagri Nomor 5 Thn. 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan,; (ii) Kepres No. 33 tahun 1990 tentang Penggunaan Tanah Kawasan Industri: "...pembangunan kawasan industri tidak boleh menggunakan kawasan pertanian lahan sawah beririgasi teknis dan lahan yang dicadangkan untuk untuk pertanian"; (iii) Keppres No 55/1993 tentang Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum; (iv) Surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 460-3346 perihal perubahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Tanah Non Pertanian; (v) Surat Menteri Dalam Negeri No 474/4263/SJ Tgl. 27 Desember 1994: ... dengan tegas menyebutkan bahwa perubahan penggunaan tanah pertanian ke

nonpertanian tidak mengorbankan tanah pertanian subur dan berpengairan teknis walaupun lokasi tersebut masuk ke dalam tata ruang wilayah yang telah ada. Mengingat dalam era Otonomi Daerah peran Kabupaten/Kota sangat menonjol, maka masing-masing Kabupaten/Kota diberi kewenangan untuk menjabarkannya lebih lanjut sesuai dengan situasi dan kondisi wilayah masing-masing.

Sebagai koordinator adalah Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk tingkat kabupaten/Kota Koordinator adalah Bupati/Walikota dimana dalam menjalankan tugasnya dibentuk Badan Pengendalian Pertanahan Kabupaten masing-masing. Secara konkrit Kabupaten Sleman telah melakukan langkah-langkah kerja. Kabupaten tersebut telah membentuk Badan Pengendalian Pertanahan Daerah Sleman dengan SK. Bupati Sleman No: 37/KEP.KDH/A/2003). Hal ini dapat dikatakan sebagai salah satu inovasi kelembagaan di tingkat Kabupaten/Kota. Tugas pokok dari lembaga ini adalah membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengendalian pertanahan daerah. Sedangkan fungsinya adalah (ayat 2): (a) menangani perumusan kebijakan teknis di bidang pengendalian pertanahan daerah, (b) menangani pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum bidang pengendalian pertanahan daerah, dan (c) melaksanakan pemberian pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintah daerah di Kabupaten Sleman. Pemahaman antar lembaga yang memiliki tanggung jawab bersama tentang tujuan kebijakan telah terbentuk. Meskipun demikian target konkrit dari masing-masing lembaga bervariasi. Hal ini berkaitan dengan fakta bahwa selama ini permasalahan yang dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah di DI Yogyakarta adalah: (i) Rendahnya pemanfaatan Rencana Tata Ruang sebagai acuan dalam Koordinasi Pembangunan Lintas Sektor dan Wilayah; (ii) Penerapan penegakan kebijakan atau peraturan yang lemah menyebabkan kecenderungan konversi lahan di masa depan terus berjalan tanpa hambatan (perijinan perubahan penggunaan tanah); (iii) Lemahnya kontrol dalam pelaksanaan peraturan; (iv) Kesadaran masyarakat dalam mengajukan izin tergolong rendah, sehingga banyak perubahan fungsi lahan yang tidak

terpantau ; (v) Adanya anggapan bahwa sawah yang sudah kering seolah-olah boleh dialihfungsikan menjadi lahan nonpertanian.

Langkah-langkah yang telah ditempuh adalah : (i) Program "zero conversion"; (ii) menahan laju konversi lahan pertanian yang cenderung mengalami penyusutan dari tahun ke tahun; (iii) Meningkatkan produktivitas lahan pertanian dan menaikkan harga komoditas hasil pertanian (meningkatkan pendapatan petani); (iv) Pembentukan Badan Pengendalian Pertanahan Daerah di Kab. Sleman (satu-satunya di Indonesia); (v) Pengawasan alih fungsi lahan melalui pemetaan dengan menggunakan teknologi mutakhir (citra satelit); (vi) Penyusunan rencana, sosialisasi dan pengawasan implementasi tata ruang wilayah; (vii) Penetapan Lahan Abadi dengan pembayaran insentif dari Pemerintah atas jika terjadi selisih dari pagu yang disepakati bersama (pemilik lahan dengan pemerintah); (viii) *Farm consolidation* & perubahan Pola Usaha Tani (*Organic Farming*); (ix) Kaji ulang kebijakan-kebijakan yang tidak berpihak kepada petani dan mengakibatkan terjadinya pengalihan hak; dan (x) Kebijakan pemukiman vertikal. Menyadari bahwa salah satu kendala yang dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah adalah rendahnya *land rent* lahan untuk usahatani, maka peningkatan keuntungan usahatani dipandang sebagai instrumen ekonomi yang diperlukan. Untuk itu, telah dilakukan *Farm Consolidation* dan pengembangan pola usahatani yang potensial untuk meningkatkan pendapatan usahatani yaitu *organic farming*. Pendekatan ini cukup tepat karena relevan dengan dinamika permintaan terhadap komoditas pertanian di masa yang akan datang.

C. Jawa Timur

Instrumen hukum yang dijadikan dasar pengambilan keputusan adalah Instruksi Gubernur No. 38/1988, yang mengacu pada UU No.5/74, namun ternyata tidak efektif. Oleh karena itu diterbitkan lagi Surat Edaran Gubernur kepada Bupati / Walikota Tahun 1994/1995 sebagai tindak lanjut dari kebijakan di tingkat pusat. Menurut BAPPEDA Propinsi Jawa Timur instrumen ini pun tidak mencapai sasaran yang diharapkan. Pada tahun 2005 diadakan Kesepakatan Bersama antara Gubernur + Ketua DPRD Propinsi +

Bupati/Walikota + Ketua DPRD Kab/Kota (Disaksikan Kapolda, Pangdam dan Kajati) tentang Koordinasi, Integrasi Penyelenggaraan Pemerintahan antara Propinsi + Kab/Kota tanggal 23 Nopember 2005. Terkait dengan ini, diterbitkan pula Perda No.2 Tahun 2006 Tentang RTRW Propinsi Jawa Timur. Hal ini sebenarnya merupakan Revisi dari Perda No.4/1996.

Melihat pada era otonomi daerah peranan Bupati/Walikota sangat menonjol maka pada tanggal 24 April 2006 dibuat pula Penerbitan Pernyataan Bersama antara Pemerintah Propinsi (Gubernur + Ketua DPRD) dengan Pemerintah Kabupaten/Kota (Bupati/Walikota + Ketua DPRD) tentang Pelaksanaan Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Timur. Dalam konteks ini terdapat 4 klausul yang secara langsung mensinkronkan RTRWP Jatim dengan RTRW Kab/Kota. Instrumen lain yang juga dijadikan acuan adalah PP No.20 Tahun 2006 tanggal 24 April 2006 tentang Irigasi, khususnya yang menyatakan bahwa 'Alih Fungsi Lahan Irigasi tidak dapat dilakukan kecuali perubahan tata ruang dan bencana alam'. Di tingkat operasional, kebijakan tentang pengendalian alih fungsi tanah sawah dituangkan dalam RTRW. Acuanya adalah Klausul pasal 32 Perda No. 2/2006 tentang RTRW Propinsi Jawa Timur. Sampai saat ini belum diperoleh informasi yang lengkap tentang tahapan yang telah dicapai. Sejumlah persiapan memang telah dilakukan, misalnya inventarisasi lahan sawah di masing-masing kabupaten menurut jenis irigasi dan produktivitasnya.

Untuk sampai ke tingkat implementasi kebijakan yang benar-benar efektif tentu saja masih diperlukan langkah-langkah lanjutan. Secara empiris sampai saat ini belum ada instrumen ekonomi yang secara focus diarahkan untuk menunjang pengendalian alih fungsi lahan sawah. Namun demikian, pada saat ini Pemda Propinsi Jawa Timur sedang mengembangkan dua model yang sebenarnya dapat diarahkan sebagai bagian dari instrumen ekonomi yang relevan untuk pengendalian alih fungsi lahan sawah. Kedua model yang dimaksud adalah: (i) Model Pengembangan Budidaya Padi dengan *Cooperative Farming*. Dalam model ini satuan pengelolaannya adalah 50 hektar. Berdasarkan laporan Dinas Pertanian Tanaman Pangan

Propinsi Jawa Timur, petani cukup antusias dalam menyambut program ini karena dinilai dapat meningkatkan pendapatan secara signifikan; (ii) Sosialisasi Budaya tinggal di rumah susun. Melalui pengembangan RUSUNAWA diharapkan tekanan penduduk atas lahan dapat dikurangi sehingga dorongan untuk mengkonversi lahan pertanian untuk keperluan pemukiman juga dapat ditekan.

Pengendalian alih fungsi lahan sawah melibatkan sejumlah instansi pemerintah, petani, masyarakat umum, maupun lembaga swadaya masyarakat. Di pihak pemerintah, yang terlibat adalah Gubernur dan Bupati/Walikota, BAPPEDA, Dinas Pertanian, Dinas Pekerjaan Umum/Dinas Pengairan, Badan Pertanahan Nasional, dan DPRD. Hal ini berlaku baik di propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Sebenarnya mengingat dalam implementasi sangat mungkin ditemui persoalan-persoalan yang berkenaan dengan aspek perdata dan atau pidana maka peranan lembaga peradilan dan kepolisian juga mesti tercakup. Instansi yang berwenang mengambil tindakan terhadap langkah-langkah yang tidak sesuai dengan ketentuan/melanggar hukum masih belum efektif. Secara kelembagaan, koordinasi untuk perumusan kebijakan dan strateginya dipegang oleh BAPPEDA.⁸¹

4.4. Implementasi Kebijakan dan Analisa Yuridis Peraturan Daerah dalam Perlindungan Tanah Pertanian di Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Karawang dalam Upaya Mempekuat Ketahanan Pangan.

Kabupaten Karawang, adalah sebuah kabupaten di Provinsi Jawa Barat, Indonesia. Ibukotanya adalah Karawang. Kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Bogor di barat, Laut Jawa di utara, Kabupaten Subang di timur, Kabupaten Purwakarta di tenggara, serta Kabupaten Cianjur di selatan.⁸² Wilayah Administrasi Kabupaten Karawang dibagi menjadi 4 Kawedanan (Pembantu Bupati), 22 Kecamatan dan 307 desa/kelurahan.

⁸¹ www.bappenas.go.id/get-file-server/node/539/ di unduh pada tanggal 29 desember 2011

⁸² www.karawangkab.go.id/ di unduh pada tanggal 29 desember 2011

Kabupaten Karawang merupakan salah satu kabupaten lumbung padi di wilayah Pantura Propinsi Jawa Barat, yang luas wilayahnya mencapai 1753,27 km². Sebagian besar topografi berbentuk dataran dengan variasi ketinggian antara 0-5 M diatas permukaan laut, dan sedikit bagian wilayah berbukit. Secara umum jenis tanah di Kabupaten Karawang terdiri dari alluvial terutama pada lahan sawah dataran rendah, sedangkan untuk daerah berbukit terdiri dari padzolik dan latosal.

Berdasarkan penggunaan lahan tahun 2001 Kabupaten Karawang lahan pertanian terdiri dari 93.590 ha lahan sawah (86% adalah pengairan teknis) dan 81.737 ha lahan kering (9% Tegalan, 30 % Pekarangan). Lahan sawah umumnya ditanam padi 2 kali setahun, yang mencakup luasan 91.373 ha. Pola tanam yang umum di praktekkan petani adalah padi-padian, palawija. Tanaman palawija yang ditanam adalah kedelai, kacang ijo atau sayuran buncis.

Masa tanam padi puncaknya pada bulan-bulan April-Juli dan Nopember-Januari; dengan puncak masa panen padi pada bulan-bulan Februari-April dan Juli-Oktober, dan Produksi padi Kabupaten Karawang mencapai 1.109.614 ton per tahun pada tahun 2001.⁸³

Pembangunan sektor pertanian di Kabupaten Karawang merupakan pembangunan unggulan, yang mampu memacu pertumbuhan sektor industri, dalam upaya mewujudkan struktur ekonomi kerakyatan, dengan tetap mempertahankan predikat sebagai lumbung padi Jawa Barat.

Kabupaten Karawang mempunyai luas baku lahan sawah 97.529 hektare terdiri dari lahan pengairan teknis seluas 85.513 hektare, pengairan setengah teknis 4.009 hektare, pengairan sederhana 3.620 hektare dan tadah hujan 3.952 hektare, merupakan alternatif pilihan yang diharapkan mampu berperan sebagai penyelamat sub sektor tanaman pangan khususnya di Kabupaten Karawang.⁸⁴ Akan tetapi, meski telah diterbitkan Undang- Undang No 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, alih fungsi lahan pertanian

⁸³<http://rismayadie.wordpress.com/2007/10/03/karawang-dalam-sudut-pandang-geografis-dan-pertanian/> di unduh pada tanggal 29 desember 2011

⁸⁴<http://www.tubasmedia.com/berita/pertanian-unggulan-karawang/> Demikian dikemukakan Bupati Karawang H. Ade Swara saat menerima kunjungan kerja, monitoring implementasi Kebijakan Ekonomi Kerakyatan tiga menteri di PT. Pupuk Kujang, Cikampek di unduh pada tanggal 29 desember 2011

di Kabupaten Karawang masih cukup tinggi. Laju alih fungsi pun mencapai sekitar 150 hektare per tahun.

Data luasan lahan pertanian dari berbagai instansi yang terkait pun berbeda. Dinas Pertanian mencatat hingga kini masih ada sebesar 94 ribu hektare lahan pertanian, namun Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kab. Karawang menyatakan masih ada sekitar 92 ribu hektare. "Jumlah tersebut bisa saja lebih kecil. Itu data terakhir dari Badan Pusat Statistika (BPS) Kab. Karawang pada lima tahun lalu. Untuk mengetahui sebenarnya masih ada berapa lahan pertanian, harusnya dilakukan update survei lapangan lagi," ucap Kepala Bidang Prasarana dan Tata Ruang Bappeda Kab. Karawang, Tony Prihantoro. Tony mengatakan, saat ini Pemkab Karawang belum berani melakukan kajian mengenai penetapan lahan abadi pertanian untuk mengendalikan laju alih fungsi lahan pertanian. Alasannya adalah peraturan pemerintah (PP) yang merupakan turunan dari UU 41/2009 belum ditetapkan.

Penetapan lahan abadi pertanian, juga masih banyak kelemahan. Jika memang pemerintah pusat ingin adanya pengendalian laju alih fungsi, seharusnya pembatasan tersebut didukung dengan kebijakan yang realistis. "Jika ledakan jumlah penduduk, dan perluasan industri tetap mendapat izin dari pusat, apakah pemerintah pusat bisa menjamin apa yang kita tetapkan menjadi lahan abadi pertanian tetap bisa dipertahankan dan tidak ada larangan petani yang ingin menjual sawahnya karena tanah petani tersebut dibeli dengan harga lebih mahal.

Karawang sedang berbenah diri dan sedang melakukan kajian mengenai adanya penetapan lahan abadi pertanian. Paling tidak ini sebagai proyeksi untuk melakukan pengendalian terhadap laju alih fungsi lahan. "Jika satu industri saja dibangun, dampak penggunaan lahan akan besar. Pasti akan banyak para pendatang yang datang menjadi karyawan dan itu pasti membutuhkan perumahan. Akhirnya dampaknya pada kebutuhan lahan perumahan. Bayangkan saja, jika dibangun ratusan industri lagi". Kendala dan tantangan yang dihadapi petani di Kab. Karawang akan semakin berat. Tiap tahun mengalami gagal panen akibat banjir dan serangan hama saja, Pemkab Karawang belum melakukan langkah yang solutif untuk membantu petani. "Justru ini, lahan pertanian akan semakin

sempit. Lantas bagaimana dengan keberpihakan Pemkab terhadap petani.⁸⁵ untuk itu perlu di buat peraturan daerah mengenai lahan pertanian berkelanjutan dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat sudah membuat aturan mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 27 Tahun 2010 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Jawa Barat dikenal sebagai salah satu 'lumbung padi' nasional, hampir 23 persen dari total luas 29,3 ribu kilometer persegi dialokasikan untuk produksi beras. Tidak dipungkiri lagi, Jawa Barat merupakan 'Rumah Produksi' bagi ekonomi Indonesia, hasil pertanian Provinsi Jawa Barat menyumbangkan 15 persen dari nilai total pertanian Indonesia. Hasil tanaman pangan Jawa Barat meliputi beras, kentang manis, jagung, buah-buahan dan sayuran, disamping itu juga terdapat komoditi seperti teh, kelapa, minyak sawit, karet alam, gula, coklat dan kopi. Perternakannya menghasilkan 120.000 ekor sapi ternak, 34% dari total nasional.

Hal inilah yang menjadi salah satu dasar pertimbangan disusunnya dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 27 Tahun 2010 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yaitu sebagai daerah agraris yang memberikan kontribusi besar dalam penyediaan pangan nasional. Selain itu, meningkatnya pertambahan penduduk, perkembangan ekonomi dan industry telah mengakibatkan terjadinya degradasi alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang berpengaruh terhadap daya dukun guna menjamin kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan di daerah. Untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian pangan tersebut, perlu dijamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan berdasarkan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan dan berwawasan lingkungan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁸⁶

Dengan diundangkannya Perda tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah melaksanakan amanat UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Adapun tujuan dari perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ini adalah⁸⁷:

⁸⁵ <http://www.pikiran-rakyat.com/node/137376> di unduh pada tanggal 31 desember 2011

⁸⁶ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 27 Tahun 2010 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

⁸⁷ Pasal 3 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan

- a. melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- b. menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- c. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- d. melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
- e. meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- f. meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g. meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
- h. mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- i. mewujudkan revitalisasi pertanian.

Dalam UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diatur bahwa Penetapan Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Tahunan baik nasional melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP), provinsi, maupun kabupaten/kota.⁸⁸

Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan nasional yang sudah ditetapkan menjadi acuan penyusunan perencanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan provinsi dan kabupaten/kota.⁸⁹

Penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Sedangkan penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan untuk provinsi diatur dalam Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah provinsi. Begitu juga dengan Penetapan penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan untuk kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Daerah mengenai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada wilayah kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ditetapkan dengan Peraturan Daerah.⁹⁰

⁸⁸ Pasal 17 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan

⁸⁹ Pasal 22 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan

⁹⁰ Pasal 23 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan

Menjaga lahan pertanian dari alih fungsi lahan menjadi lahan non pertanian merupakan salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah dalam rangka menjaga ketahanan pangan nasional. UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan yang kemudian diturunkan untuk pengaturan teknisnya dalam PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan langkah tepat yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjaga ketahanan pangan melalui perlindungan lahan pertanian sebagai sumber produksi pangan nasional. Begitu juga yang dilakukan Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang mengeluarkan Perda No. 27 Tahun 2010 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai bentuk perlindungan lahan pertanian. Namun disayangkan langkah diatas belum diikuti oleh Pemerintah Kabupaten Karawang yang sampai saat ini belum mengeluarkan Perda mengenai perlindungan lahan pertanian. Alasannya adalah UU yang mengatur penetapan lahan abadi pertanian terdapat banyak kelemahan. Jika memang pemerintah pusat ingin adanya pengendalian laju alih fungsi, seharusnya pembatasan tersebut didukung dengan kebijakan yang realistis. "Jika ledakan jumlah penduduk, dan perluasan industri tetap mendapat izin dari pusat, apakah pemerintah pusat bisa menjamin apa yang kita tetapkan menjadi lahan abadi pertanian tetap bisa dipertahankan. Masak kita mau melarang petani yang ingin menjual sawahnya karena tanahnya dibeli dengan harga lebih mahal," Demikian alasan yang disampaikan oleh Kepala Bidang Prasarana dan Tata Ruang Bappeda Kab. Karawang, Tony Prihantoro.

4.5. Penyerapan Hasil Produksi Pertanian oleh Pemerintah

Pemerintah melalui BULOG mempunyai dan Departemen Pertanian mempunyai kebijakan dalam penyerapan hasil produksi Gabah/Beras dari petani melalui pembelian Gabah/Beras. Salah bentuk kebijakan itu adalah dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan. Adapun isi instruksi tersebut adalah untuk mendorong dan memfasilitasi penggunaan benih padi unggul bersertifikat, mendorong dan memfasilitasi penggunaan pupuk anorganik dan organik secara berimbang dalam usaha tani padi, mendorong dan memfasilitasi pengurangan kehilangan

pascapanen padi. Mengendalikan pengurangan luas lahan irigasi teknis. Memfasilitasi rehabilitasi lahan dan penghijauan daerah tangkapan air serta rehabilitasi jaringan irigasi. Mendorong dan memfasilitasi peningkatan investasi dibidang usaha padi. Melaksanakan kebijakan pembelian Gabah/Beras dalam negeri dengan ketentuan Harga Pembelian Pemerintah adalah pembelian Harga Gabah Kering Panen dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 25% dan kadar hampa/ kotoran maksimum 10% adalah Rp 2.640,00 (dua ribu enam ratus empat puluh rupiah) per kilogram di petani, atau Rp 2.685,00 (dua ribu enam ratus delapan puluh lima rupiah) per kilogram di penggilingan, Harga Pembelian Gabah Kering Giling dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% dan kadar hampa/ kotoran maksimum 3% adalah Rp 3.300,00 (tiga ribu tiga ratus rupiah) per kilogram di penggilingan, atau Rp 3.345,00 (tiga ribu tiga ratus empat puluh lima rupiah) per kilogram di gudang Bulog, Harga Pembelian Beras dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14%, butir patah maksimum 20%, kadar menir maksimum 2% dan derajat sosoh minimum 95% adalah Rp 5.060,00 (lima ribu enam puluh rupiah) per kilogram di gudang Bulog, Harga Pembelian Gabah dan Beras diluar kualitas sebagaimana dimaksud pada angka 1, angka 2, dan angka 3, ditetapkan dengan Peraturan Menteri Pertanian⁹¹.

Namun disayangkan instruksi presiden yang dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan petani, peningkatan ketahanan pangan, dan pengembangan ekonomi pedesaan tidak terlaksana secara efektif dalam kenyataannya. Hingga akhir 2011 penyerapan beras Bulog Divre Jabar dari para petani hanya mencapai 55% dari target 450.000 ton beras atau sekitar 247.500 ton. Pasalnya, petani kini lebih memilih menjual beras ke pasar dibanding ke Bulog.

Data dari Bulog Divisi Regional Jawa Barat, saat ini harga beras di pasar lebih tinggi dari harga pembelian pemerintah (HPP) Rp 6.100/kg. "Sebetulnya Bulog sudah berusaha menaikkan HPP-nya, bahkan kenaikan dilakukan sudah 5 kali, dari Rp 5.060/g menjadi Rp 6.100/kg," katanya. Namun demikian, Bulog

⁹¹ Penjelasan Instruksi Presiden No. 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan

tidak bisa terus menaikkan HPP. Hal tersebut dikhawatirkan dapat menyebabkan harga beras terus naik.⁹²

Intuksi Presiden no 7 tahun 2009 kurang efektif dalam penyerapan hasil pertanian dalam hal ini beras sebagai salah unsur ketahanan pangan di Indonesia khususnya di kabupaten Krawang. Impres tersebut mempunyai dampak kurang penyerapan hasil panen dari petani karena penetapan harga dasar gabah dan kualitas yang kurang fleksibel akibat dari ketetapan dasar pembelian tersebut dimana harga pembelian gabah kering giling dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% dan kadar hampa/ kotoran maksimum 3% adalah Rp 3.300,00 (tiga ribu tiga ratus rupiah) per kilogram di penggilingan, atau Rp 3.345,00 (tiga ribu tiga ratus empat puluh lima rupiah) per kilogram di gudang Bulog dan harga pembelian beras dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14%, butir patah maksimum 20%, kadar menir maksimum 2% dan derajat sosoh minimum 95% adalah Rp 5.060,00 (lima ribu enam puluh rupiah) per kilogram di gudang bulog kurang diminati petani dan petani cenderung menjual hasil panennya ke tengkulak dimana tengkulak memberikan harga jauh lebih mahal yakni sebesar 3800 per kg dan prosedurnya tidak terlalu susah karena tidak melihat kualitas kadar air gabah dan mereka juga membeli langsung dilokasi pada saat panen sehingga petani yang mempunyai hasil panen yang kurang bagus maupun kualitasnya lebih bagus dari setandar yang ditetapkan bulog cenderung menjual ke tengkulak.

Seharusnya presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi dapat membuat peraturan/intruksi yang lebih diterima oleh petani sebagai ujung tombak penjamin ketahanan pangan. Apabila produktivitas dan pendapatan mereka meningkat, akan sangat signifikan kontribusinya kepada ketahanan pangan nasional dengan dua alasan yaitu Pertama, jika produktivitas usaha tani meningkat, berarti suplai pangan nasional meningkat pula. Hal ini berarti meningkatkan tingkat ketersediaan pangan nasional. Kedua, ketika hasil usaha tani mereka mampu memberikan pendapatan tinggi, berarti akses mereka terhadap

⁹² <http://www.klik-galamedia.com/indexnews.php?wartakode=20111228090649&idkolom=tatarbandung> wawan cara Kepala Bulog Divisi Regional Jawa Barat, Usep Karyana.

pangan meningkat. Kita tahu,sekitar 60% penduduk Indonesia ini adalah petani yang 89% di antaranyamerupakan petani guram yang miskin. Naiknya pendapatan mereka berarti aspek keterjangkauan dalam ketahanan pangan nasional akan meningkat pula.

Setidaknya ada empat kendala yang dihadapi petani sehingga mereka mengalami kesulitan untuk meningkatkan produktivitas dan pendapatannya (kemandirian ekonominya). Pertama, kendala struktural sumber daya lahan. Sebagian besar petani kita adalah petani lahan sempit. Teori ekonomi mengatakan ada ukuran skala ekonomi tertentu dari aktivitas produksi yang harus dipenuhi (*economic of scale*) agar suatu unit usaha bisa menguntungkan dan efisien. Jelas luas lahan yang sangat rendah tersebut adalah kendala struktural yang dihadapi petani kita untuk memperoleh pendapatan usaha tani yang bersifat insentif untuk berproduksi. Kendala kedua adalah masalah rendahnya akses terhadap input pertanian penting.Sedangkan kendala ketiga adalah minimnya akses terhadap dana dan modal.,kendala keempat adalah banyaknya masalah pada pemasaran output mereka dan kedepan strategi dan strategi dan kebijakan untuk menjaga ketahanan pangan nasional sekaligus meningkatkan produktivitas dan pendapatan petani adalah sebagai berikut, kebijakan yang berorientasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi pedesaan (petani) sekaligus meningkatkan produksi pangan nasional.

Kebijakan tersebut meliputi land reform policy. Land reform policy ini bertujuan agar para petani memiliki luas lahan yang memberikan keuntungan untuk dikelola sekaligus meningkatkan produktivitas usaha taninya. Dalam konteks Indonesia, kebijakan ini dapat direalisasikan dalam wujud pembangunan areal pertanian baru yang luas di luar Jawa untuk dibagikan kepada buruh-buruh tani (petani tanpa lahan), petani guram (petani berlahan sempit), para peladang berpindah, dan perambah hutan yang diikuti dengan bimbingan budi daya pertanian secara modern serta mekanisasi pertanian berorientasi komersial (agrobisnis).

Dalam hal ini sangat penting adanya kebijakan harga dasar yang efektif dan penerapan tarif impor secara simultan. Tetapi, tidak cukup hanya itu. Hendaknya semua parasit ekonomi pertanian seperti penyelundup, tengkulak, pengijon, preman desa, rentenir, elite desa dan kota, serta para birokrat yang terlibat dalam

aktivitas langsung dan kebijakan di lapangan supaya dibersihkan, baik keberadaan maupun perilaku mereka. Sebab, kalau tidak, kenaikan harga pangan tidak akan dinikmati petani, tetapi oleh para parasit ekonomi tersebut. Kebijakan berikutnya adalah peningkatan akses petani terhadap kredit dan perbaikan kualitas pelayanan kredit, menghilangkan lembaga pencari rente dan kelompok free rider, serta sebanyak mungkin memberikan dana berputar atau pinjaman lunak untuk perbaikan sarana penyimpanan, transportasi, dan pemasaran hasil pertanian. Sedangkan akses terhadap input produksi penting seperti pupuk dapat diwujudkan dengan menerapkan kembali kebijakan subsidi pupuk.

Selain itu, pemerintah pusat perlu membuat memorandum of understanding dengan pemda-pemda yang memiliki lahan-lahan pertanian subur (irigasi) untuk tidak mengizinkan alih fungsi lahan-lahan tersebut. dan, yang terakhir, tapi tidak kalah penting adalah introduksi agro industry pedesaan.

Kebijakan kedua adalah kebijakan yang berorientasi menjaga aspek keterjangkauan pangan yang meliputi pemetaan wilayah-wilayah yang potensial rawan pangan dan perbaikan akses serta ketersediaan logistic ke wilayah-wilayah tersebut.

Juga sangat penting untuk menerapkan program perlindungan social berkala berupa program OPK (operasi pasar khusus) dan raskin (beras untuk rakyat miskin) sebagai sarana indirect income transfer untuk kelompok-kelompok miskin kronis. Untuk itu, perlu dilakukan pemetaan per daerah dari tingkat pusat sampai dengan tingkat dua seperti yang diamanatkan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bahwa Penetapan Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Tahunan baik nasional melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP), provinsi, maupun kabupaten/kota⁹³. Tentang jumlah dan sebaran kelompok tersebut. Pemetaan ini penting agar program perlindungan social ini dapat tepat sasaran.

⁹³ Pasal 17 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan

Kemudian juga harus dilakukan kebijakan diversifikasi pangan. Kebijakan ini bertujuan membiasakan rakyat mengonsumsi makanan sehari-hari dari berbagai jenis pangan. Dengan terwujudnya kebiasaan makan yang baru tersebut, ketergantungan terhadap salah satu komoditas pangan dapat direduksi. Di era desentralisasi ini, untuk mengaplikasikan kebijakan ini pemerintah pusat perlu berkoordinasi dengan pemerintah daerah agar terwujud kebijakan penganekaragaman pangan nasional yang berbasis lokal. Alternatif kebijakan ini, antara lain, pertama, pengembangan resource untuk produksi beragam pangan lokal termasuk dukungan kebijakan harga, riset dan pengembangannya untuk memacu produktivitas komoditas lokal nonberas di daerah. Kedua, pemberdayaan masyarakat lokal dengan pembinaan kreativitas masyarakat dalam memproduksi, memanfaatkan, dan mengonsumsi berbagai jenis pangan lokal. Ketiga, pengolahan dan penyediaan berbagai jenis bahan pangan dalam bentuk siap olah untuk masyarakat daerah.

Kebijakan ketiga adalah kebijakan yang berorientasi menjaga stabilitas ketahanan pangan antarwaktu (musim). Kebijakan ini meliputi, pertama, impor yang selektif dengan impor pangan tertentu hanya diizinkan untuk daerah-daerah yang bukan terkategori sentra produksi pangan tersebut dan tidak dilakukan dalam keadaan panen raya. Kedua, kebijakan yang bertujuan bagaimana melibatkan masyarakat dalam fungsi mekanisme penyeimbang logistik antar musim melalui lembaga logistik tradisional yang dikenal dengan nama lumbung desa. Hal ini penting mengingat di era mendatang kemampuan lembaga logistik nasional (Bulog) yang semakin berkurang sebagai penyeimbang logistik antarmusim. Lumbung desa adalah institusi stok pangan lokal yang dulu cukup efektif sebagai penyangga ketahanan pangan (buffer stock) masyarakat.

4.6 Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Ketahanan Pangan

Hukum Administrasi Negara merupakan hukum secara khusus mengenai seluk beluk daripada administrasi negara. Untuk sebagian hukum administrasi negara merupakan pembatasan terhadap pembebasan pemerintah, jadi merupakan jaminan bagi mereka yang harus taat kepada pemerintah, akan tetapi untuk sebagian besar hukum administrasi mengandung arti pula bahwa mereka yang taat

kepada pemerintah menjadi dibebani berbagai kewajiban tugas bagaimana dan sampai dimana batasnya dan berhubung itu berarti juga bahwa wewenang pemerintah menjadi luas dan tegas.

Termasuk dalam administrasi Negara adalah dengan dikeluarkannya kebijakan maupun keputusan administrasi di bidang pertanahan dan pertanian maupun pangan baik di bidang produksi, distribusi maupun penyerapan hasil pertanian dari petani sebagai bentuk usaha pemerintah menjaga ketahanan nasional.

Dari pembahasan sebelumnya diketahui bahwa Pemerintah bersama DPR telah mensahkan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan sebagai bentuk usaha dan payung hukum Pemerintah untuk melindungi lahan-lahan pertanian di berbagai daerah di Indonesia. UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan dibentuk sebagai amanah dari Pasal 28 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Sebagai payung hukum pelaksana teknis juga sudah dikeluarkan PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Agar peraturan perundang-undangan diatas lebih harmonis dan saling menguatkan maka tinggal menunggu UU Dalam UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diatur bahwa Penetapan Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Tahunan baik nasional melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP), provinsi, maupun kabupaten/kota⁹⁴. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan dalam rangka melindungi lahan pertanian sebagai sumber atau media produksi bahan pangan dapat dikatakan telah harmonis dan tidak ada pertentangan antar peraturan perundang-unndangan.

Dianutnya azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini memberikan kesempatan dan keleluasaan untuk menyelenggarakan Otonomi daerah. Menurut pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan

⁹⁴ *Ibid.*

wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia⁹⁵.

Dapat dikatakan, kewenangan mengatur bidang pertanahan dari pemerintah yang diserahkan kepada Daerah otonom Kabupaten/Kota adalah kewenangan mengatur pelaksanaan hukum pertanahan yang tercantum dalam Undang-Undang Pokok Agraria.

Kewenangan tersebut berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang dijabarkan dalam PP No. 38 Tahun 2007 meliputi 9 (sembilan) Sub. Bidang, 8 (delapan) Sub.Bidang merupakan urusan otonomi daerah, dan 1 (satu) Sub. Bidang tugas pembantuan. Akan tetapi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 menyatakan bahwa sebagian besar kekuasaan Negara di bidang pertanahan masih dipegang Pemerintah atas nama Negara. Kenyataannya kewenangan untuk mengelola dan mengatur distribusi tanah bagi pemerintahan daerah tidak ada dalam pembagian urusan pemerintahan yang ditentukan dalam peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007⁹⁶.

Memang ada wewenang pengelolaan atas tanah didalam peraturan Pemerintah tersebut, tetapi hanya sebatas pada pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong yang tidak semua daerah Kabupaten di Indonesia mempunyai. Wewenang mengatur distribusi tanah kepada daerah Kabupaten, hanya sebatas pada penetapan subjek dan objek redistribusi tanah. Melalui pembatasan ini diharapkan Pemerintah Pusat sebagai representasi yang menjalankan Negara dapat benar-benar mengatur fungsi dan pemanfaatan tanah untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat termasuk didalamnya adalah ketahanan pangan nasional.

4.7. Peran Swasta dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan

⁹⁵ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

⁹⁶ Koko Surya Dharma , Pengelolaan Konflik Sosial Dalam Bidang Pertanahan, Kajian, Pusat Pengelolaan dan Pelayanan Informasi (P3I), Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat RI. Edisi vol. 10, No. 1 Maret 2005 hal 281

Di level dunia, belum lama ini, FAO telah memberi swasta berbagai peluang untuk terlibat dalam pertanian pangan. Satu peristiwa penting di akhir tahun 2009 lalu mungkin akan menentukan perubahan peta kebijakan dan struktur pelaku ekonomi pangan di masa depan. Suatu pertemuan penting telah berlangsung di Milan pada 12-13 November 2009 dimana pihak swasta memberikan pernyataan dalam acara *World Summit on Food Security*. Forum swasta ini (*Private Sector Forum*) dihadiri perusahaan-perusahaan besar, dengan memberi kesempatan kepadanya untuk berdiskusi mengenai tantangan yang dihadapi, resiko, dan peluang-peluang untuk mengatasi krisis pangan di masa depan⁹⁷.

Ada 19 point pernyataan dalam pertemuan tersebut. Beberapa hal yang disampaikan swasta adalah bahwa mereka meyakini perlu terlibat secara terintegrasi dengan pelaku lain dalam ketahanan pangan. Mereka mengklaim selama ini telah berperan secara nyata bersama-sama dengan petani kecil dan telah memberi nilai tambah yang besar untuk petani. Swasta meyakini diri mampu mengurangi kerawanan pangan (*food insecurity*) terutama di negara berkembang dengan menyediakan input secara lebih efisien, murah dan berkelanjutan.⁹⁸

Mereka mengklaim telah mampu memperbaiki *supply chains* yang kurang efisien dengan menyediakan berbagai bantuan dan prasarana, serta meningkatkan kualitas pangan untuk konsumen.

Mereka pun berkomitmen untuk menciptakan pertanian ramah lingkungan dan berkelanjutan, meningkatkan *biodiversity*, dan mencegah kerusakan lahan. Melalui relasi kemitraan (*partnerships*), swasta pun menyatakan siap untuk lebih meningkatkan nilai tambah untuk petani. Merekapun bersedia berinvestasi untuk membantu kapasitas pemerintah dalam mengimplementasikan penelitian dan transfer teknologi. Pada point ke-15 dinyatakan bahwa “*The private sector can contribute but cannot do this alone. All stakeholders need to commit to collaboration and partnership. Ideological barriers that have impeded such partnerships in the past must be overcome*”. Mereka dengan jujur menyadari pula bahwa ada hambatan ideologis yang akan mereka hadapi.

⁹⁷ <http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/ART9-1a.pdf> paradikma kedaulatan pangan dan keterlibatan swasta ancaman terhadap pendekatan ketahanan pangan.sayuti.hal.9

⁹⁸ *Ibid.*

Untuk menjalankan itu semua, mereka membutuhkan kebijakan yang tegas dari pemerintah. Pada point akhir mereka menyatakan “*We call on and stand ready to work with FAO, IFAD and WFP, our own food industry federations, and important platforms such as the Expo Milan 2015 and the World Economic Forum to promote, coordinate and facilitate global and local actions leading to improved food and nutritional security*”.

Pertemuan di Milan tersebut, tampaknya merupakan lanjutan dari sikap PBB yang telah mengeluarkan pedoman bagaimana keterlibatan swasta dalam mencapai keberlanjutan ketersediaan pangan (*New Guide to Food Sustainability and the Role of the Private Sector*) yang dikeluarkan tanggal 24 September 2008 di New York (United Nations, 2008). Dalam pedoman ini termuat 37 contoh kasus keberhasilan pembangunan pangan oleh swasta yang berkerjasama dengan petani dan NGO mencakup manajemen pengairan, prasarana dan input, energi dan bahan baku nabati, peran informasi dan komunikasi teknologi, dan peningkatan kesempatan kerja di pedesaan. Pihak pengamat dan ahli telah lama membicarakan bagaimana semestinya keterlibatan swasta dalam pertanian pangan. Salah satu yang pro terhadap swasta misalnya adalah Jerbi (2009) yang berpendapat bahwa terlibatnya swasta dalam pangan sejalan dengan kerangka hak azasi manusia. Demikian pula dengan Ferroni (2009) seorang ahli pertanian dan pembangunan berkelanjutan yang menurutnya swasta dapat berperan positif dan berkerja sama dengan petani kecil. Swasta dapat membantu dalam pengetahuan dan pengembangan teknologi. Di beberapa negara dilaporkan adanya peran positif swasta dalam pertanian, misalnya di Pakistan dengan kondisi yang relatif sama dengan Indonesia. Pemerintah mengurangi perannya melalui reformasi kebijakan, dan secara bersamaan memperkuat liberalisasi pasar. Ada banyak optimisme tentang kapasitas sektor swasta untuk memberikan teknologi baru. Sektor swasta domestik harus diperbolehkan untuk memasuki semua bidang pertanian, termasuk budidaya, dan memasukkan wilayah pertanian secara luas, sehingga pemerintah cukup berkonsentrasi pada pembangunan infrastruktur.

Di Indonesia, berbagai keberatan terhadap peranan swasta dalam pembangunan pangan banyak terjadi perbedaan. Beberapa alasan yang digunakan adalah:

1. Pertanian pangan dipersepsikan sebagai pertanian rakyat, sehingga swasta yang cenderung dengan skala besar dan lebih efisien dipandang akan meminggirkan petani-petani kecil.
2. Terlibatnya swasta berarti terjadi pemindahan penguasaan lahan ke tangan swasta. Lahan merupakan sumber daya utama dalam pertanian, sehingga pemindahan lahan akan semakin menyulitkan akses petani, terutama petani kecil, terhadap lahan di masa mendatang.
3. Penggunaan teknologi pertanian padat modal yang selama ini banyak disebarkan secara tidak langsung menguntungkan swasta karena lebih berpeluang untuk berperan.
4. Praktek pertanian besar ala swasta merupakan penyebab utama kerusakan lingkungan, terutama di komoditas sawit. Sesuai UU 32/2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, kegiatan pertanian secara intensif berpotensi mengubah bentuk lahan dan bentang alam, eksploitasi sumber daya alam, dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya.

Peran negara dan sektor swasta dalam menjaga ketahanan pangan Indonesia perlu diperjelas. Hal ini bertujuan agar sektor swasta dapat bahu membahu mewujudkan ketahanan pangan. Intinya adalah bagaimana dapat dipelihara posisi dan peran negara serta swasta secara lebih adil. Pertanian adalah bisnis, namun untuk pangan (secara sempit untuk beras), masih belum diperoleh kesepakatan.

Banyak perusahaan konglomerasi lahir di sektor pertanian, namun bisnis yang meraksasa adalah pertanian non pangan terutama kelapa sawit. Sampai saat ini sangat sedikit swasta yang berminat mengembangkan bisnis pangan seperti beras, kedelai dan jagung. Ini karena komoditas pangan kurang menarik sebagai lahan bisnis. Padi misalnya merupakan jenis tanaman intensif yang membutuhkan air banyak dan perlu pemeliharaan intensif. Satu kasus keterlibatan swasta yang cukup menarik perhatian baru-baru ini adalah PT. Sumber Alam Sutera. Perusahaan tersebut mempunyai beberapa lisensi beras unggulan, antara lain:

1. BERNAS ROKAN

Rokan hasil produksi Balai Penelitian Pada 2002 yang dilisensi oleh Sumber Alam Sutera, sehingga kini bernama *Bernas Rokan*. Potensi hasil mencapai

9,85 ton/ha dengan rata-rata hasil 7,24 ton/ha. Benih induknya berasal dari local IR58025A dan BR827-35. Tinggi tanaman 98 cm. Panen umur 113 hari. Jumlah gabah per malai 190 butir. Gabah berbulu dengan kerampingan lonjong berwarna kuning bersih. Bobot 1000 butir 26 g. Tekstur nasi pulen berkadar amilosa 22,8%, protein 10,94%, dan karbohidrat 66,86%. Bernas rokan tahan wereng coklat biotipe 2 dan 3 serta hawar daun bakteri strain III dan IV. *Bernas Rokan* lebih cocok ditanam di lahan sawah irigasi.

2. BERNAS SUPER

Bernas Super diintroduksi dari China merupakan keturunan pertama F1 dari persilangan antara CMS II-32-A dengan restorer mian hui 725 dari golongan indica. Umur tanaman mencapai 111 hari dengan tinggi tanaman 108-113 cm dan anakan produktif 13-14 batang. Bentuk gabah pendek dan bulat dengan warna kuning. Di bagian ujung berwarna ungu. Jumlah gabah per malai 208 butir. Bobot 1000 butir mencapai 30,29 gram. Kadar amilosa 23,50%, protein 8,49% dan karbohidratnya 69,95%. *Bernas Super* berpotensi hasil 12,01 ton/ha dengan rata-rata hasil 8,82 ton/ha.

3. BERNAS PRIMA

Sama seperti *Bernas Rokan* dan *Bernas Super*, *Bernas Prima* juga dilisensi oleh PT Sumber Alam Sutera. Karakteristik Bernas Prima antara lain potensi hasilnya tinggi 12,02 ton/ha, dengan rata-rata hasil 8,82 ton/ha umurnya sangat genjah 107-109 hari. Tinggi tanaman 97-114 cm dengan anakan produktif sebanyak 13-15 batang. Jumlah gabah per malai 205 butir. Bentuk gabah panjang dan sedikit tebal. Bobot 1000 butir mencapai 31,71 g. Kadar amilosanya 25,35%, proteinnya 8,84%, dengan tekstur nasi pulen.⁹⁹

Bentuk kemitraan yang dilakukan PT. Sumber Alam Sutera dengan petani dapat dilihat dalam bagan-bagan dibawah ini:

⁹⁹ Paparan SAS bulan Mei 2008



Tabel 1

Pada metric diatas dijelaskan bagai mana pola kemitraan yang dilakukan oleh PT sumberalam Sutra dalam meningkatkan pangan dalam mencapai ketahanan pangan di Indonesia dengan cara PT.SAS dan Artha Graha Network memproduksi benih unggul Hibrida dimana untuk menciptakan kemandirian benih unggul nasional di mana dalam melaksanakan bibit unggul tersebut PT.SAS melakukan pola kemitraan 60-40 dengan Pemda, Petani, BUMN, BUMD, TNI-POL RI, Binter -Binamitra dengan pola bapak angkat dan Pembiayaan nya dilakukan oleh Bank Cara yang dilakukan dalam hal ini adalah .dengan cara sistim bagi hasil yang dilakukan PT.SAS kepada petani yaitu PT.SAS bekerjasama dengan Bank dalam hal ini Bank Artha Graha Internasional .Tbk.memberikan Permodalan dan Bibit Unggul Hibridadan tenaga ahli untuk melakukan penyuluhan kepada petani dengan system Bapak angkat yang disebut diatas,petani hanya menyediakan lahan dan tenaga. Fungsi Bapak angkat dalam hal ini sebagai penjamin dari para petani dan kelompok tani. Dari hasil Panen PT.SAS dan konsersium Penyangga harga Panen berkomitmen untuk membeli panen nya dengan harga yang di tentukan oleh BULOG sehingga pendapatan petani terjamin dan terjadi ketersediaan Pangan sehingga tercipta ketahanan Pangan.



Tabel 2

Pada Metrik Diatas di jelaskan bagaimana pola kemitraan yang di bangun PT. Sumberaalam Sutra dalam turut serta menciptakan ketahann Pangan Nasional.



Tabel 3

Sikap sebagian pejabat pemerintah yang cenderung “kontra” terhadap peran swasta sebetulnya berlawanan dengan garis kebijakan pemerintah secara resmi. Sesungguhnya, secara konstitusional pemerintah Indonesia memberi kesempatan yang besar untuk swasta. Sementara itu, faktanya selama ini swasta telah berperan dalam pertanian pangan sehari-hari di tengah-tengah petani. Bahkan Kadin pernah mengusulkan pembentukan Komite Percepatan Produktivitas Sektor Pangan (KPPSP). Dalam roadmap yang mereka susun ada tiga isu yang akan dijalankan dalam komite tersebut, yakni masalah lahan, investasi dan distribusi pangan dalam negeri.

Kebijakan pangan di Indonesia tidak lepas dari pengaruh berbagai lembaga internasional yang intinya agar Indonesia menempuh privatisasi lembaga pangan, melepas cadangan beras nasional ke swasta, dan liberalisasi impor, mendorong agar swasta diperankan sebagai stabilisator harga dalam negeri. Mereka yakin sekali, pasar dapat menyelesaikan instabilitas harga, maupun kemiskinan.

Demikian pula dalam UUD 1945 (amandemen keempat) dimana terbaca bahwa peranan negara dan swasta dalam perekonomian sama-sama diakomodasi. Hal ini ditegaskan pada ayat 4 yaitu: “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”. Penambahan ayat ke-4 ini, terutama pada frasa “demokrasi ekonomi” inilah yang diperdebatkan oleh kalangan apa yang dikenal dengan kelompok ekonom idealis versus ekonom pragmatis.

Dalam berbagai kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah, swasta sebenarnya cukup diberi peran. Pada bagian definisi dalam berbagai kebijakan perundang-undangan biasanya disebut “setiap orang” dengan makna adalah orang perseorangan, kelompok orang, atau korporasi, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum. Dengan kata lain, swasta merupakan salah satu institusi yang diakui keberadaannya sebagai pelaku. Contoh lain, dalam Keputusan Kepala Badan Ketahanan Pangan No: 10/KPTS/OT.140/K/02/2009

tentang Program Aksi Desa Mandiri Pangan 2009, pada bagian sub sistem distribusi disebut upaya untuk menumbuhkan usaha-usaha pemasaran hasil secara kolektif di tingkat desa dan membangun lembaga pemasaran (pasar) di tingkat desa maupun wilayah yang lebih luas untuk menampung hasil-hasil produksi masyarakat. Lebih jauh, pelaksana untuk bagian ini adalah kelompok afinitas. Hal ini menunjukkan keinginan agar pelaku distribusi adalah petani itu sendiri, bukan swasta. Namun, untuk pengembangan akses permodalan, diakui perlunya dukungan swasta. Di bagian ini tertulis, selain melalui penguatan kapasitas pengurus dan anggota kelompok, juga “penghimpunan modal kelompok melalui dana swadaya anggota maupun dana pihak ketiga baik yang berasal dari APBD, swasta maupun masyarakat umum”.

Meskipun tidak disebut secara tegas, namun dalam UU No 7 tahun 1996 tentang Pangan nyata sekali bahwa banyak pasal-pasal dalam aturan tersebut dibuat untuk mengendalikan dan mengontrol pelaku swasta. Pada Pasal 41 misalnya disebutkan: “Badan usaha yang memproduksi pangan olahan untuk diedarkan dan atau orang perseorangan dalam badan usaha yang diberi tanggung jawab terhadap jalannya usaha tersebut bertanggung jawab atas keamanan pangan yang diproduksinya terhadap kesehatan orang lain yang mengkonsumsi pangan tersebut”. Pada bagian lain UU tersebut terbaca banyak point yang mengatur keamanan pangan, berupa tindakan preventif terhadap pelaku yang disebut dengan masyarakat, tentu di dalamnya juga tercakup swasta.

Keberadaan swasta secara tidak langsung juga disebut dalam PNPM Mandiri 2007/2008. Pada bagian Strategi Dasar disebutkan untuk “Menjalin kemitraan yang seluas-luasnya dengan berbagai pihak untuk bersama-sama mewujudkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat”. Selanjutnya, hal ini diperkuat lagi pada bagian Strategi Operasional dimana “Mengoptimalkan seluruh potensi dan sumber daya yang dimiliki masyarakat, pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta, asosiasi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, dan kelompok peduli lainnya secara sinergis”. Keberadaan swasta sangat jelas dalam kutipan ini. Tambahan pula, dalam UU No. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, diakui pula

keberadaan penyuluh swasta selain penyuluh pemerintah dan penyuluh swadaya dari kalangan petani.

Bertolak dari belum adanya sinergi yang positif antara berbagai BUMN pertanian, Menteri BUMN pernah mencoba membangun sinergi tersebut, dimana BUMN bekerjasama dengan kelompok tani dan swasta. Dalam kaitan ini, pemerintah membuat program “E-farm” yang merupakan hasil kerja sama BUMN yang memproduksi benih yaitu PT. Sang Hyang Sri dengan Kontak Tani dan Nelayan Andalan (KTNA) dan Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) yang ditandatangani pada 7 April 2005. Kesepakatan tersebut ditindaklanjuti dengan pembentukan PT. E-Farm Bisnis Indonesia (EBI) pada Oktober 2005. Total luas area sawah yang dikelola EBI pada musim tanam 2005-2006 mencapai 10 ribu hektare.

Satu keberhasilan penting yang perlu dicatat di tahun 2009 lalu adalah ekspor perdana beras Indonesia ke pasar dunia. Untuk mewujudkan ini, Deptan dan Deperindag berkerjasama dengan 11 perusahaan swasta pengekspor. Khusus dari Tasikmalaya, berhasil diekspor beras organik dengan berkerjasama dengan eksportir PT Bloom Agro. Perusahaan swasta ini telah berupaya keras memperoleh sertifikasi dan membiayai sendiri tim penilai ke lahan-lahan petani, serta mendapatkan peluang pasar di luar negeri.

Berbagai penelitian membuktikan bahwa keterlibatan swasta terutama pedagang padi dan beras, merupakan pelaku yang sudah berjalan sehari-hari dalam pengembangan agribisnis beras selama ini. Sistem distribusi gabah dan beras yang berlangsung selama ini di Indonesia hampir seluruhnya dijalankan swasta meskipun tergolong non formal, karena serapan oleh Bulog hanya 7-8 persen. Titik sentral sistem ini ada pada pedagang besar beras, yang sering dikenal dengan pedagang pengumpul besar, pedagang pengumpul kabupaten atau pedagang antar wilayah yang biasanya juga memiliki usaha penggilingan sendiri.

Penelitian Sucofindo (2007) menemukan bahwa hanya sebagian pedagang yang beroperasi dalam bentuk sebuah perusahaan, misalnya adalah Asosiasi Penggilingan Padi Madina (Sumut), yang di dalamnya adalah para pedagang beras yang juga memiliki huller. Pelaku dalam bentuk perusahaan swasta juga dijumpai di Lampung Timur yaitu PT Mekar Sari, PT Tunas Tani dan PT Aneka Mitra; di

Alor (NTT) adalah PT Mutiara Harapan, PT Pelangi, dan PT Indah Nusa. Peran Bulog dirasakan secara variatif antar wilayah, tergantung tingkat ketahanan pangan beras di wilayah masing-masing. Pada wilayah yang sering mengalami kekurangan pasokan, Bulog dirasakan berperan dalam menstabilisasi harga di tingkat konsumen.

Sadar dengan kelembagaan distribusi beras yang sesungguhnya berada dalam domain pasar yang sulit ditata, beberapa Pemda bekerjasama dengan swasta. Menteri pertanian pernah mengeluarkan imbauan agar pemerintah daerah ikut membeli gabah petani, misalnya dengan melibatkan BUMD. Ada pula ide agar setiap Pemkab mendirikan BUMD khusus untuk mengurus perberasan dengan menggunakan sistem resi gudang.¹⁰⁰

¹⁰⁰ <http://websyahyuti.blogspot.com/2011/05/apakah-pendekatan-ketdaulatan-pangan.html>

Bab V

Penutup

5.1 Simpulan

Dari pembahasan permasalahan diatas dapat di peroleh 3 simpulan sebagai berikut :

1. Hukum Administrasi Negara mengatur ketahanan pangan Nasional dengancara :
 - a. Di anutnya azas desentralisasi dan dekosentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini memberikan kesempatan dan keleluasaan untuk menyelenggarakan Otonomi daerah.
 - b. Mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah, karena tanah merupakan tempat atau media utama untuk memproduksi sumber pangan seperti beras, jagung, kedelai.
2. Harmonisasi Peraturan tingkat Pusat dan daerah guna tercipta nya ketahanan pangan dengancara mensahkan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan sebagai bentuk usaha dan payung hukum Pemerintah untuk melindungi lahan-lahan pertanian di berbagai daerah di Indonesia. UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan dibentuk sebagai amanah dari Pasal 28 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Sebagai payung hukum pelaksana teknis juga sudah dikeluarkan PP No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Agar peraturan perundang-undangan diatas lebih harmonis dan saling menguatkan maka tinggal menunggu UU Dalam UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diatur bahwa Penetapan Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Tahunan baik nasional melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP), provinsi, maupun kabupaten/kota.

3. Peranan Swasta (PT.SAS) dalam membantu mewujudkan ketahanan Pangan Nasional dengan melakukan kemitraan yang membantu petani dalam menyerap hasil produksi petani dengan harga yang sesuai dengan biaya produksi yang telah dikeluarkan petani dan menyediakan Bibit Unggul supaya hasil Panen yang dilakukan petani meningkat seperti Bernas Primana Yang sudah menghasilkan hasil panen 8 sampai 12 Ton per hektar.

5.2 Saran

Beranjak dari berbagai simpulan Penelitian disajikan saran saran akademis dan Praktis.

1. Secara akademis Mereformasi UU Pokok Agraria kearah penyempurnaan di perlukan untuk memayungi perkembangan yang ada didalam pemerintahan.
2. Secara Praktis disarankan segera dilakukan Penata ulang Intruksi Presiden No 7 tahun 1999 Tentang kebijakan perberasan agar penyerapan hasil panen dari Petani Lebih besar sehingga terciptanya ketahanan pangan.
3. Perlu adanya aturan teknis yang lebih mendetail mengenai Peranan swasta dalam terciptanya ketahanan pangan dimana Negara mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab untuk itu perlu diletakkan asas-asas umum penyelenggaraan negara supaya bisa tercipta Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance).

Daftar Pustaka

Buku :

- Atmosudirdjo, Parajudi. *Hukum Administrasi Negara*, Cet ke-7, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- Dharma, Koko Surya. *Pengelolaan Konflik Sosial Dalam Bidang Pertanahan*, Edisi Vol. 10. Jakarta : Kajian, Pusat Pengelolaan dan Pelayanan Informasi (P3I) Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat RI. 2005.
- Harsono, Boedi . *Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Hukum Tanah Nasional*. 2008.
- Hoessein, Bhenyamin. *Berbagai Factor yang Mempengaruhi Besar nya Otonomi daerah tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari segi ilmu Administrasi Negara*. Desertasi. Depok: Pasca Sarjana Universitas Indonesia. 1993.
- Hutagalung, Arie. *et.al. Asas-Asas Hukum Agraria*, Depok: Universitas Indonesia. 2005. Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Cet.Ke-1, Malang: Bayumedia publisihing. 2005.
- Mansyur, M. Cholic. *Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*. Surabaya: Usaha Nasional. 1981.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Suatu pengantar*. Cet. Ke-2. Yogyakarta: Liberty.2002.
- Muchsin dan Imam Koeswahyono. *Aspek Hukum Penatagunan Tanah dan Penataan Ruang*, Jakarta: Sinar Grafika. 2008.
- Nugraha,Safri.*et.al. Hukum Administrasi Negara (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia* . Depok 2007
- Rianto, Adi. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Cet.Ke-1. Jakarta: Granit. 2004.
- Sen, Amartya. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press. 1981 .

Artikel :

FAO. World Food Summit, 13-17 November 1996. Rome, Italy: Food and Agriculture Organisation of the United Nations.

_____.First World Food Conference 1974, United Nations, 1975.

Maxwell.S and TR Frankenberger, eds. Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review. New York and Rome: UNICEF and IFAD, .Dalam: “Trade Reform and Food Security: Conceptualizing the Linkages”. Roma, FAO .2003.hal 25

Mulyanto, Budi. Paparan dalam forum Kongres Ilmu Pengetahuan Nasional (KIPNAS) X Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dan Kementerian Pendidikan Nasional dan Kebudayaan. 2011.

Konferensi Internasional tentang Gizi (ICN), di Markas FAO di Roma pada bulan Desember 1992.

Syarief, Hidayat, *et.al.*, *Membenahi Konsep Ketahanan Pangan Indonesia*. Perhimpunan Peminat Gizi dan Pangan (PERGIZI PANGAN) Indonesia dan Center For Regional Resource Development & Community Empowenment. Bogor. 1999

Wicaksono.W,Idiologi .Revolusi Hijau tahun 1970-an hingga 1980-an dan pembangunan 5 tahun Balada Beras dan Reposisi Bulog. Suara Merdeka. Semarang. Tanggal 8 Pebruari 2006.

Peraturan Perundang Undangan :

Indonesia .Undang Undang Dasar 1945

_____.Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan-Peraturan Pokok Agraria.

_____.Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

_____.Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

_____.Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

_____.Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan

Dekonsentrasi.

- _____.Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2002 Tentang ketahanan Pangan.
- _____.Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- _____.Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
- _____. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Perberasan.
- _____.Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Internet

- Estiningtyaskondisi-perekonomian-indonesia-disektorpertanian[www.estiningtyas](http://www.estiningtyas.wordpress.com) .wordpress.com di unduh pada tanggal 12 November 2011.
- Hikmatullah *Tetapkan Sawah Utama sebagai Pengaman Stok Pangan Nasional*, www.bangkittani.com di unduh pada tanggal 16 Oktober 2011.
- Hertanto.Heka www.komunitasamam.wordpress.com/2010/03/08/heka-hertanto-direktur-pt-sas-padi-hibrida-solusi-ketahanan-pangan-nasiona, di unduh pada tanggal 3 Desember 2011.
- Herdiana, Eka . 2009. *Analisis jalur Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Ketahanan Pangan Rumah Tangga di Kabupaten Lebak Provinsi Banten*. <http://iirc.ipb.ac.id/jspui/bitstream/i09ehe.pdf>, di unduh pada tanggal 8 Desember 2011.
- Irawan.Andi : *Lahan Pertanian Antara Negara dan Pasar*. www.walhi.com. Di unduh pada tanggal 6 Desember 2011
- Krisnamukti.Bayu. *Penganeka-Ragaman Pangan: Pengalaman 40 Tahun Dan Tantangan Ke Depan*.Jurnal Ekonomi Rakyat. Artikel- Th. II - No. 7, bulan Oktober tahun 2003. http://www.ekonomirakyat.org/edisi_19/artikel_4.htm. Diunduh , 5 Desember 2011.
- Prawiro.Radius. *menjabarkan beberapa langkah kunci yang pernah diambil dalam perjalanan ke arah swasembada beras* www.kendariekspres.com/content/view/2987/37/ Radius Prawiro pada tahun 1998 , di unduh pada tanggal 3 Januari 2012.

Sunarti, Euis dkk. 2003. resolusi rumusan Ketahanan pangan keluarga .didalam :jurnal media gizi dan keluarga http://katalog.perpustakaan.ipb.ac.id/jurnale/files/Euis_Sunarti_pe_rumusan_%20ukuran_ketahanan.pdf., di unduh pada tanggal 8 Desember 2011.

Yudhohusodo. Siswono: *Swasembada Pangan Tinggal Ilusi* www.suarakarya-online.com/news.html?id=172030 . 5 Desember 2011

www.antarane.ws.com/berita/283833/bpn-lahan-produksi-pangan-makin-terbatas. di unduh pada tanggal 29 desember 2011.

www.bappenas.go.id/get-file-server/node/539/, di unduh pada tanggal 29 Desember 2011

www.rimanews.com/read/20110511/27444/sby-doktor-pertanian-yang-gagal-sejahterakan-petani, diunduh pada tanggal 17 November 2011.

www.banjar-jabar.go.id/cetak.php?id=340, diakses pada tanggal 3 Desember 2011.

www.litbang.patikab.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=64:dilematis-kebijakan-harga-beras-di-tingkat-petani&catid=71:dilematis-kebijakan-harga-beras-di-tingkat-petani&Itemid=109. Di unduh pada tanggal 3 Desember 2011.

www.kampoengjava.blogspot.com/2010/05/kaitan-pembangunan-pertanian-melalui.html., diakses pada tanggal 5 Desember 2011.

www.ivanlipio.blogspot.com/2011/04/swasembada-pangan.html, diakses pada tanggal 5 Desember 2011.

www.rimanews.com/read/20110511/27444/sby-doktor-pertanian-yang-gagal-sejahterakan-petani, di unduh pada tanggal 8 Desember 2011.

www.suaramerdeka.com/harian/0802/04/nas04.htm 4 Feb 2008 – *Pada rezim pemerintahan Soekarno 1952-1956, diterapkan swasembada beras melalui program kesejahteraan Kasimo* .di unduh pada tanggal 28 Desember 2011.

www.ipb.ac.id/.../Kaitan_Pembangunan_Pertanian_melalui_Agribisnis di unduh pada tanggal 28 Desember 2011.

www.karawangkab.go.id/ di unduh pada tanggal 29 desember 2011.

www.tubasmedia.com/berita/pertanian-unggulan-karawang/ di unduh pada tanggal 29 Desember 2011.

www.pikiran-rakyat.com/node/137376 di unduh pada tanggal 31 Desember 2011

www.jurnalnasional.com/show/newspaper?rubrik=Ekonomi%20-%20Keuangan%20-%20Bisnis&berita=132288&pagecomment=1 di unduh pada tanggal 1 Januari 2012...

www.klik-galamedia.com/indexnews.php?wartakode=20111228090649&idkolom=tatarbandung .13 Januari 2011

