



RINGKASAN DISERTASI



**PERLINDUNGAN HUKUM LAHAN PERTANIAN
PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN SLEMAN
BERDASARKAN PERDA NO. 6 TAHUN 2020
TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN
PANGAN BERKELANJUTAN**

**SAMUN ISMAYA, S.H., M.HUM.
NIM. 18932014**

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2024**

SAMUN ISMAYA, S.H., M.HUM.

**PERLINDUNGAN HUKUM LAHAN PERTANIAN
PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN SLEMAN
BERDASARKAN PERDA NO. 6 TAHUN 2020
TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN
PANGAN BERKELANJUTAN**



**SAMUN ISMAYA, S.H., M.HUM.
NIM. 18932014**

RINGKASAN DISERTASI

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2024**



**PERLINDUNGAN HUKUM LAHAN PERTANIAN
PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN SLEMAN
BERDASARKAN PERDA NO. 6 TAHUN 2020
TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN
PANGAN BERKELANJUTAN**

Oleh :

**SAMUN ISMAYA, S.H., M.HUM.
NIM. 18932014**

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi
(Promosi Doktor) sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Doktor dalam bidang Hukum pada
Program Studi Hukum Program Doktor
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2024**

**DEWAN PENGUJI
UJIAN TERBUKA DISERTASI (PROMOSI DOKTOR)**

**SAMUN ISMAYA, S.H., M.HUM.
NIM. 18932014**

**Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.
(Ketua Sidang-Dekan FH UII)**

**Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si.
(Promotor)**

**Mukmin Zakie, S.H., M.H., Ph.D.
(Co Promotor)**

**Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. Sudjito, S.H., M.Si.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
(Anggota Penguji)**

**Prof. Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.
(Anggota Penguji)**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM DOKTOR
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2024**

MOTTO

“Barangsiapa belajar sesuatu semata-mata karena Allah, mencari ilmu yang ada bersama-Nya, maka dia akan menang. Dan barang siapa yang belajar sesuatu karena selain Allah, maka dia tidak akan mencapai tujuannya, juga pengetahuan yang diperolehnya tidak akan membawanya lebih dekat kepada Allah.”

- Hasan al-Basri

PERSEMBAHAN

Puji Syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kesempatan saya untuk menyelesaikan Disertasi dengan baik. Karya ilmiah ini saya persembahkan untuk:

1. Ibunda (Suharti) dan Ayahanda Tercinta (Widodo Wiharsono) sebagai tanda bakti, hormat, dan rasa terima kasih yang tiada terhingga kupersembahkan karya kecil ini kepada Ibu dan Ayah yang telah memberikan kasih sayang, segala dukungan, dan cinta kasih yang tiada terhingga yang tiada mungkin dapat kubalas hanya dengan selembar kertas yang bertuliskan kata cinta dalam kata persembahan. Semoga ini menjadi langkah awal untuk membuat Ibu dan Ayah bahagia karna kusadar, selama ini belum bisa berbuat yang lebih.
2. Anakku tercinta Ayu Kurnia Mayasari dan M. Adji Bayu Padmanaba yang selalu memberikan doa dan dukungan semangat untuk menyelesaikan studi.
3. Bapak Prof. Dr. Nurhasan Ismail, SH., M.Si., selaku Promotor atas segala perhatian, waktu, kesempatan, keikhlasan, dukungan dan arahnya selama penulisa menyelesaikan proses pembimbingan pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Terimakasih tak terhingga promovenda sampaikan atas dukungan dan semangat Prof Dr Nurhasan Ismail yang tidak kenal lelah untuk terus mendorong promovenda dalam penyusunan disertasi ditengah-tengah kesibukan beliau yang sangat padat.

4. Bapak Mukmin Zakie, SH., MHum., Ph.D., selaku Co-Promotor atas segala dukungan dan arahannya selama penulis menyelesaikan proses pembimbingan pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia serta tidak kenal lelah untuk terus mendorong promovenda dalam penyusunan disertasi ditengah-tengah kesibukan beliau yang sangat padat.
5. Dewan penguji disertasi yaitu Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, Bapak Prof. Dr. Sudjito, SH., MSi., Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., MHum., Bapak Prof Dr. Ridwan, SH., MHum dan Bapak Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH. Yang telah banyak memberikan masukan dalam penyempurnaan disertasi.
6. Ketua Yayasan Perguruan Tinggi Janabadra, Rektor Universitas Janabadra , Dekan Fakultas Hukum Universitas Janabadra bersama jajarannya yang telah memberikan kesempatan dan dukungan baik moril maupun materiil kepada Promovenda untuk melanjutkan studi Program Pascasarjana pada PDIH UII.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah dan puji syukur kepada Allah SWT yang telah memberikan hidayah dan karunia-Nya sehingga disertasi dengan judul: “PERLINDUNGAN HUKUM LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN SLEMAN BERDASARKAN PERDA NO. 6 TAHUN 2020 TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN” dapat diselesaikan dengan baik.

Disertasi ini disusun untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Doktor (S3) pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana di Universitas Islam Indonesia. Dengan segala kerendahan hati promovenda menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu promovenda mengharapkan masukan, kritik dan saran yang konstruktif dari semua pihak demi sempurnanya disertasi ini. Ucapan terimakasih dan penghargaan setinggi-tingginya Promovenda sampaikan dan persembahkan kepada:

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D selaku Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan studi Pascasarjana Program Doktor Ilmu Hukum atas dorongan, kemudahan dan fasilitas yang diberikan kepada penulis dalam penyusunan disertasi ini.
2. Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi Pascasarjana Program Doktor Ilmu Hukum.
3. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H. Dekan Periode 2018-2022.
4. Bapak Prof. Dr. M. Syamsudin, S.H., M.H. selaku Kaprodi

Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kesempatan, ilmu pengetahuan, sarana prasarana dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi Pascasarjana Program Doktor Ilmu Hukum.

5. Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., Ketua Program Studi Hukum Program Doktor Periode 2018-2022.
6. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dan Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. Ketua Pascasarjana FH UII sebelumnya.
7. Bapak Prof. Dr. Nurhasan Ismail, SH., M.Si., selaku Promotor atas segala perhatian, waktu, kesempatan, keikhlasan, dukungan dan arahnya selama penulis menyelesaikan proses pembimbingan pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Terimakasih tak terhingga promovenda sampaikan atas dukungan dan semangat Prof Dr Nurhasan Ismail yang tidak kenal lelah untuk terus mendorong promovenda dalam penyusunan disertasi ditengah-tengah kesibukan beliau yang sangat padat.
8. Bapak Mukmin Zakie, SH., MHum., Ph.D., selaku Co-Promotor atas segala dukungan dan arahnya selama penulis menyelesaikan proses pembimbingan pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia serta tidak kenal lelah untuk terus mendorong promovenda dalam penyusunan disertasi ditengah-tengah kesibukan beliau yang sangat padat.
9. Dewan penguji disertasi yaitu Bapak Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, Bapak Prof. Dr. Sudjito, SH., MSi., Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., MHum., Bapak Dr. Ridwan, SH., MHum dan Bapak Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH.
10. Bapak dan Ibu Staf Pengajar pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan di bidang hukum.
11. Seluruh staf administrasi Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia khususnya Pak Yusri sebagai Kepala Tata Usaha

atas bantuannya dalam menunjang proses kelancaran studi dan penyusunan disertasi.

12. Seluruh rekan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Angkatan 2018 yang telah memberikan dorongan kepada promovenda sehingga bisa menyelesaikan disertasi ini.
13. Bapak Widodo Wiharsono, Ibu Suharti dan saudara-saudara tercinta yang telah memberikan dukungan baik moril maupun materiil dalam proses penyelesaian studi Pascasarjana ini.
14. Terkhusus untuk anak-anak tercinta (Ayu Kurnia Mayasari dan M Adji Bayu Padmanaba) yang senantiasa memberikan dukungan moril berupa doa dan semangat kepada Promovenda dalam proses penyelesaian studi Pascasarjana ini.
15. Ketua Yayasan Perguruan Tinggi Janabadra beserta jajarannya yang telah membei dukungan untuk peningkatan sumber daya manusia di Lingkungan Universitas Janabadra melalui studi lanjut pada Program Pascasarjana di UII.
16. Rektor Universitas Janabadra beserta jajarannya yang telah memberikan dukungan baik moril maupun materiil kepada Promovenda dalam upaya menyelesaikan studi lanjut Program Doktoral.
17. Dekan Fakultas Hukum Universitas Janabadra yang telah memberikan kesempatan Promovenda untuk melanjutkan studi Program Pascasarjana disertai dukungan moril dan materiil.

Promoveda menyadari bahwa Disertasi ini masih banyak kekuarangan sehingga saran dan masukan dalam rangka penyempurnaan diterima dengan senang hati. Akhirnya Promovenda berharap semoga disertasi ini mempunyai kemanfaatan bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya bidang Ilmu Hukum.

Yogyakarta, 14 Oktober 2023

Samun Ismaya

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
DEWAN PENGUJI.....	iv
MOTTO.....	v
PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI	xi
ABSTRAK.....	xiii
ABSTRACT	xv

BAB I

PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian	10
E. Orisinalitas Penelitian.....	10
F. Kerangka Teori	15
G. Metode Penelitian.....	29

BAB II

HASIL ANALISA DAN PEMBAHASAN..... 35

A. Konsepsi Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	35
B. Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	39
C. Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Substansi Pengaturan Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020	47

D.	Keberlakuan Hukum Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	87
E.	Penyelenggaraan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupetansleman.....	120
F.	Dukungan Kelembagaan Dalam Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sleman	175

BAB III

PENUTUP	209
---------------	-----

DAFTAR PUSTAKA.....	212
---------------------	-----

DAFTAR RIWAYAT HIDUP	228
----------------------------	-----

ABSTRAK

Penelitian dilatarbelakangi oleh suatu permasalahan terjadinya penurunan lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman dari waktu ke waktu yang berpotensi menghambat kebijakan pemerintah berkaitan dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dituangkan dalam UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memiliki visi misi mewujudkan ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan. Tujuan dari penelitian ini ialah: *pertama*, Mengkaji dan menganalisa substansi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk menemukan penyebab belum adanya pelaksanaan peraturan daerah ini dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman dan *kedua*, Mengkaji dan menganalisa struktur kelembagaan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk menemukan jawaban belum terwujudnya pelaksanaan Peraturan Daerah ini dalam penyelenggarakan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan pada asas-asas keberlakuan (yuridis, filosofis dan sosiologis) pada substansi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam upaya memberikan perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan dengan cara melakukan pengkajian ulang Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan agar sesuai dengan asas tugas pembantuan/*medebewind* sehingga bisa mewujudkan kepastian hukum dalam makna taat asas terhadap peraturan yang mendasarinya.

Hasil dari penelitian tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman ialah: *pertama*, substansi hukum Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum memenuhi aspek kepastian hukum khususnya aspek keberlakuan yuridis dimana ada indikasi ada cacat yuridis dalam Perda yaitu tidak taat pada asas tugas pembantuan/*medebewind*. *Kedua*, Ketidakjelasan Pembagian kewenangan penyelenggara perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan antara Pemda Kabupaten Sleman, Pemda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Pusat sebagai akibat ketidakpastian penggunaan asas tugas pembantuan/*medebewind*.

Kata-Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

ABSTRACT

The research was motivated by the problem of decreasing food agricultural land in Sleman Regency from time to time which has the potential to hamper government policies related to the protection of sustainable food agricultural land as outlined in Law no. 41 of 2009 concerning Protection of Sustainable Food Agricultural Land, Yogyakarta Special Region Regional Regulation No. 10 of 2011 concerning Protection of Sustainable Food Agricultural Land and Sleman Regency Regional Regulation No. 6 of 2020 concerning Protection of Sustainable Food Agricultural Land which has a vision and mission to realize food resilience, independence and sovereignty. The aim of this research is: first, to examine and analyze the substance of Sleman Regency Regional Regulation No. 6 of 2020 concerning Protection of Sustainable Food Agricultural Land to find the causes of this regional regulation not being optimal in implementing the legal protection of sustainable food agricultural land, especially controlling the conversion of agricultural land in Sleman Regency and secondly, to examine and analyze the institutional structure in Sleman Regency Regional Regulation No. 6 of 2020 concerning Protection of Sustainable Food Agricultural Land to find answers to the lack of implementation of this Regional Regulation in implementing legal protection of sustainable food agricultural land, especially controlling the conversion of food agricultural land in Sleman Regency. This research is normative juridical research with an approach to the principles of validity (juridical, philosophical and sociological) in the substance of Sleman Regency Regional Regulation No. 6 of 2020 concerning Protection of Sustainable Food Agricultural Land.

This research is expected to contribute to the Regional Government of Sleman Regency in its efforts to provide legal protection for sustainable food agricultural land and control the conversion of food agricultural land by

reviewing Sleman Regency Regional Regulation No. 6 of 2020 concerning Protection of Sustainable Food Farming Land so that it is in accordance with the principles of assistance/medebewind duties so that legal certainty can be realized in the sense of principled compliance with the underlying regulations.

The results of research on sustainable food agricultural land protection in Sleman Regency are: first, the legal substance of Sleman Regency Regional Regulation No. 6 of 2020 concerning Protection of Sustainable Food Farming Land has not fulfilled the aspect of legal certainty, especially the aspect of juridical validity, where there are indications that there is a juridical defect in the Regional Regulation, namely non-compliance with the principle of assistance/medebewind duties. Second, the lack of clarity in the distribution of authority for the protection of sustainable food agriculture land between the Sleman Regency Regional Government, the Yogyakarta Special Region Provincial Government and the Central Government as a result of uncertainty in the use of the assistance/medebewind task principle.

Keywords: Legal Protection, Sustainable Food Agricultural Land, Sleman Regency Regional Regulation No. 6 of 2020 concerning Protection of Sustainable Food Agricultural Land.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi kehidupan dan penghidupan manusia tidak dapat dilepaskan dengan tersedianya sumber daya alam (tanah) sebagai sarana pemenuhan kebutuhan hidup sehingga keberadaan tanah (tanah pertanian) menjadi mutlak untuk menjamin ketersediaan pangan bagi masyarakat. Jaminan ketersediaan pangan dibutuhkan upaya perlindungan hukum lahan pertanian pangan secara berkelanjutan untuk mendukung kehidupan dan penghidupan manusia, masyarakat bahkan eksistensi bangsa dan negara.

Dasar pertimbangan pentingnya perlindungan hukum tanah pertanian yaitu *pertama*, karena tanah pertanian merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang bisa dimanfaatkan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat; *kedua*, negara Indonesia sebagai negara agraria perlu adanya jaminan penyediaan tanah pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber kehidupan dan penghidupan masyarakat; *ketiga*, hak atas pangan merupakan hak yang bersifat asasi bagi setiap warga negara sehingga dibutuhkan jaminan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan; *keempat*, perlindungan hukum tanah pertanian sebagai upaya mensikapi perkembangan sosial, ekonomi dan industri yang menyebabkan degradasi dan fragmentasi tanah pertanian pangan; dan *kelima*, perlindungan hukum tanah pertanian sesuai dengan pembaharuan agraria yang berkenaan dengan panataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah pertanian.



Perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian dari konsep Pembangunan yang berkelanjutan, dimana Pembangunan Keberlanjutan (*Sustainable Development*) yang dimaknai sebagai keberadaan suatu sistem yang mampu bertahan hidup dan terus berfungsi dalam jangka panjang, bahkan berkelanjutan secara lintas generasi.¹ Perlindungan hukum lahan pertanian pangan merupakan upaya mewujudkan konsep pembangunan berkelanjutan dimana hal ini tidak terpisahkan dengan reforma agraria yang mencakup upaya penataan kembali pemilikan/penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berkaitan dengan itu.²

Dari pespektif hak asasi manusia yang berujung pada pemenuhan hak-hak sosial, pengaturan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi penting karena kebutuhan pangan merupakan hak asasi manusia yang memberikan kewajiban bagi Negara untuk memenuhinya termasuk dalam merumuskan kerangka hukum agar lahan pertanian pangan tetap lestari sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan. Perlindungan hukum lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terisahkan dengan reforma agraria yang mencakup upaya penataan kembali pemilikan/penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berkaitan dengan itu.³ Negara Indonesia merupakan salah satu tipe negara hukum kesejahteraan dimana berdirinya negara dalam upaya mewujudkan tujuan atau cita-cita bersama seluruh bangsa Indonesia yaitu terciptanya keadilan, kemakmuran dan kesejahteraan. Berkaitan dengan tujuan negara ini maka negara memiliki tanggung jawab untuk menyelenggarakan segala aspek kehidupan warga negaranya terutama yang menyangkut kepentingan umum dalam

¹ Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan: Menuju Indonesia Tingga Landas 2045*, Yayasan KEHATI (Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia).

² Maria SW Sumarjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2008, halaman 95.

³ *Ibid.*, halaman 95.



wujud pembangunan nasional.⁴ Salah satu aspek penyelenggaraan kepentingan umum ialah terciptanya keadilan, kemakmuran dan kesejahteraan yang diwujudkan dalam bentuk terselenggaranya pemenuhan utama hajat hidup masyarakat berupa kebutuhan pangan melalui pengelolaan sumber daya agraria yang baik.

Konsep Pembangunan Berkelanjutan dalam sistem hukum nasional membutuhkan dukungan hukum positif dengan harapan ada kepastian hukum yang memberikan dasar bagi Negara untuk menjalankan perannya sebagai “yang menguasai” sumber daya alam berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945. Hak Menguasai Negara atas sumber daya alam meliputi juga kewajiban untuk memberikan perlindungan agar sumber daya alam tersebut pemanfaatan dan penggunaannya sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.

Ketersediaan bahan pangan hanya bisa dihasilkan dengan cara mengolah sumber daya alam terkhusus tanah sebagai media untuk menyelenggarakan usaha di bidang pertanian dan usaha yang terkait lainnya. Tercukupinya lahan pertanian menjadi syarat yang mutlak untuk tercapainya kemampuan penyediaan bahan pangan menuju swasembada pangan, ketahanan pangan, dan kedaulatan pangan secara nasional. Oleh karena berkenaan dengan tanah pertanian sebagai objek kajiannya maka tidak dapat dilepaskan dari

⁴ Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 Alinea IV menyatakan bahwa “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.



kewenangan negara⁵ untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya dalam upaya menjamin tersedianya lahan pertanian pangan.⁶ Tujuan dari pelaksanaan kewenangan yang bersumber pada hak menguasai negara ialah mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam maysrakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.⁷ Pelaksanaan hak menguasai negara ini dapat dikuasakan kepada daerah-daerah sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional serta peraturan pemerintah yang berlaku.⁸

Perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan salah satu bentuk upaya penataan kembali pemilikan/penguasaan tanah (tanah pertanian pangan) dan hubungan-hubungan hukumnya dengan pembentukan norma hukum yang secara substansial memiliki kepastian hukum dan berorientasi mewujudkan perlindungan hukum lahan pertanian pangan dari tindakan-tindakan yang mengarah pada berkurangnya lahan atau perubahan lahan pertanian pangan. Pembentukan norma hukum merupakan tanggung jawab negara dalam mewujudkan pembangunan nasional berkelanjutan salah satunya memberikan

⁵ Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 Amandemen yang menegaskan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

⁶ Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa Atas dasar ketentuan Pasal 33 (3) Undang-Undang Dasar, bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Kemudian Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa hak menguasai dari negara ini memberikan wewenang untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

⁷ Pasal 2 ayat (3) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.

⁸ Pasal 2 ayat (4) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria..



perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.

Perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan secara yuridis normatif menjadi kewenangan pemerintah pusat berdasarkan ketentuan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang kemudian diturunkan ke dalam peraturan yang lebih khusus di daerah berdasarkan ketentuan Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana pemerintah daerah merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat dengan asas *medebewind* atau asas tugas pembantuan.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan kewajiban Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan mendasarkan pada ketentuan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan peraturan pelaksanaannya. Pelaksanaan lebih lanjut di Daerah Istimewa Yogyakarta di penggunaan lahan pertanian diatur dalam berbagai peraturan yaitu: Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Privinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029; Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 38 Tahun 2015 tentang Tim Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan wujud nyata kebijakan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam bentuk regulasi untuk melakukan perlindungan terhadap lahan pertanian berkelanjutan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Sedangkan pelaksanaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman didasarkan pada Peraturan



Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2024 sebagai amanat dari Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diharapkan menjadi sarana penguatan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman selain menjadi dasar strategi dalam rangka kebijakan pengembangan kawasan pertanian dalam rangka keamanan dan ketahanan pangan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041⁹ dalam bentuk pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan. Sedangkan arah kebijakan yang ditempuh melalui peningkatan produksi pertanian tanaman pangan dan pengembangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LPPB). Strategi penataan ruang untuk kebijakan peningkatan perlindungan dan pengembangan lahan menuju pertanian modern meliputi: mengendalikan alih fungsi lahan pertanian; mengembangkan agropolitan dan minapolitan; menerapkan teknologi atau inovasi di bidang pertanian yang lebih modern (mesin, pengendalian hama penyakit, panen, pasca panen); dan meningkatkan produksi pertanian untuk ketahanan pangan.

Permasalahan hukum perlindungan lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman muncul ketika aktivitas alih fungsi lahan pertanian masih terjadi yang menjadi ancaman terhadap pelaksanaan program pembangunan berkelanjutan khususnya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan. Kegiatan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman ini mengakibatkan berkurangnya lahan pertanian pangan, mengingat lahan pertanian pangan sangat terbatas

⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041.

baik dari sisi kualitas maupun kuantitasnya. Luas perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian di Kabupaten Sleman dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Perubahan Penggunaan Tanah pertanian Kabupaten Sleman

Perubahan Penggunaan Lahan Pertanian (Ha)					
Tahun	2019	2020	2021	2022	2023
Luas	31,94	91,02	95,81	3626,08	11,25 (data sementara)

Sumber data: Dinas Pertanahan Dan Tata Ruang Kabupaten Sleman tahun 2023¹⁰

Data diatas menyatakan bahwa alih fungsi lahan pertanian yang terjadi mengakibatkan semakin sempitnya luas lahan sawah dan tegalan dari tahun ke tahun. Dengan semakin sempitnya lahan pertanian pangan maka akan mempersulit Kabupaten Sleman untuk menyediakan sumber bahan pangan menuju ketahanan pangan di daerah. Berdasarkan identifikasi permasalahan pemenuhan penyelenggaraan Urusan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman terkait dengan urusan pangan bahwa belum tercapainya cadangan pangan pemerintah dan pola harapan sesuai dengan target yang ditetapkan (target cadangan pangan pemerintah 100 ton baru terealisasi 28 ton).¹¹

Asas *fiat justitia et preeat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan) menjadi alasan yuridis yang sangat

¹⁰ https://bappeda.jogjapro.go.id/dataku/data_dasar/index/321-luas-perubahan-penggunaan-lahan, diakses tanggal 8 Agustus 2023.

¹¹ Lampiran RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Kabupaten Sleman Tahun 2016-2021, halaman IV-4.



mendasar bagi pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bisa menjadi sarana bagi terselenggaranya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan, sehingga menjadi menarik untuk dikaji dalam sebuah penelitian oleh karena belum terlaksananya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang terindikasi masih terjadinya kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman. Atas dasar permasalahan tersebut kemudian diteliti secara mendalam sebuah penelitian disertai dengan dengan judul “PERLINDUNGAN HUKUM LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN SLEMAN BERDASARKAN PERDA KABUPATEN SLEMAN NO. 6 TAHUN 2020 TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka permasalahan utamanya ialah mengapa Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum mampu mendorong terselenggaranya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman ?

Permasalahan ini kemudian dijabarkan lagi dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum mampu mewujudkan terselenggaranya tujuan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan ?



2. Mengapa struktur kelembagaan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman belum mampu mewujudkan terselenggaranya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini ialah untuk mengkaji, menganalisa dan menemukan jawaban atas permasalahan yang terkait dengan kendala yang menjadi penghambat bagi penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Secara khusus tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Mengkaji dan menganalisa substansi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk menemukan penyebab belum optimalnya peraturan daerah ini dalam penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman.
2. Mengkaji dan menganalisa struktur kelembagaan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk menemukan jawaban belum optimalnya penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman.



D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan juga bisa memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum khususnya pengembangan Hukum Administrasi Negara yang berhubungan dengan aspek kepastian hukum penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan juga bisa memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan ilmu hukum khususnya pengembangan substansi pengaturan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman.
- b. Penelitian ini secara praktis diharapkan akan memberikan manfaat terutama dalam memberikan masukan kepada para pemangku kebijakan dalam pembentukan dan pengkajian substansi norma hukum oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yang berkaitan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sleman Berdasarkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan penelitian disertasi yang menelaah isu hukum terkait dengan pelaksanaan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



secara komprehensif dan mendalam dengan kajian teori kepastian hukum dimana hukum sebagai sebuah sistem hukum seharusnya diatur secara lengkap, jelas dan terperinci yang bisa dijadikan oleh Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tujuan dari perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman.

Penelitian tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sleman Berdasarkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan sudut kajian ilmu hukum, lokasi penelitian dan hasil penelitian yang berbeda sebagai bahan referensi dan pembeda dengan penelitian disertasi ini antara lain:

1. Penelitian tentang Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Pertanian Pangan Yang Berkelanjutan Dalam Perspektif Otonomi Daerah yang dikaji dari aspek kewenangan Pemerintah Daerah dalam perlindungan hukum Tanah Pertanian Pangan dan model perlindungan hukum yang ideal terhadap tanah pertanian pangan.¹²

Permasalahan yang diteliti dalam disertasi ini ialah: (1) Mengapa perlindungan hukum penting terhadap tanah pertanian pangan yang berkelanjutan? (2) Bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah terhadap perlindungan tanah pertanian pangan? Dan (3) Bagaimanakah model ideal perlindungan hukum terhadap tanah pertanian pangan di masa depan?

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa perlindungan hukum terhadap tanah pertanian secara berkelanjutan penting dilaksanakan untuk menjamin ketersediaan pangan dan ketersediaan lapangan kerja, namun belum berjalan dengan optimal dengan adanya aktifitas alih fungsi tanah pertanian pangan. Sarana perlindungan hukum preventif melalui

¹² Erfian Nur Dirman, *Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Pertanian Pangan Yang Berkelanjutan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Makasar, 2018.

pengendalikan alih fungsi dan melindungi lahan pertanian pangan sedangkan secara represif melalui penegakan aturan berupa pemberian sanksi. Pemerintah daerah berwenang menyusun regulasi dan bertanggung jawab mengendalikan alih fungsi tanah pertanian pangan serta melaksanakan penegakan hukumnya yang bersumber dari kewenangan atribusi dan dilaksanakan berdasarkan kewenangan delegasi dan terimplementasi melalui kewenangan mandat. Model ideal perlindungan hukum terhadap tanah pertanian pangan melalui upaya penatagunaan tanah pertanian pangan yaitu melaksanakan ketentuan kebijakan penatagunaan tanah dalam bentuk pemberian jaminan ketersediaan tanah pertanian pangan secara berkelanjutan; penataan birokrasi dan kelembagaan; dukungan partisipasi masyarakat. Kemudian, dibutuhkan pelaksanaan perizinan sebagai instrumen utama pengendalian pemanfaatan ruang serta pemberian sanksi terhadap pelaku pelanggaran.

2. Penelitian Rauf A. Hatu¹³ dengan judul *Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Perkebunan Tebu dan Dampaknya terhadap Masyarakat Pedesaan (Studi Kasus Perubahan Sosial Petani di Tolangohula Kabupaten Gorontalo)*.

Penelitian ini mendeskripsikan secara mendalam permasalahan tentang perubahan sosial petani setelah lahan pertaniannya beralih menjadi lahan perkebunan tebu yang berdampak pada kondisi ekonomi, peran sosial, stratifikasi sosial, dan kesempatan kerja serta kesempatan berusaha di kalangan petani Gorontalo. Perubahan tercermin pada terjadinya peningkatan tenaga kerja yang bergerak di luar sektor pertanian.

¹³ Rauf A. Hatu, *Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Perkebunan Tebu dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Pedesaan (Studi Kasus Perubahan Sosial Petani di Kecamatan Tolangohulu Kabupaten Gorontalo)*, Disertasi (dalam <https://prasetya.ub.ac.id/berita/Disertasi-Rauf-A-Hatu-Dampak-Alih-Fungsi-Lahan-Pertanian-594-id.html>, 23 Juni 2010).



Perubahan terjadi pula pada komponen status dalam masyarakat antara orang yang memiliki lahan dengan orang yang tidak memiliki lahan. Pemilik lahan tetap memiliki posisi stratifikasi sosial yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan petani yang tidak memiliki lahan, bahkan orang yang tidak memiliki lahan semakin memiliki peluang yang semakin sempit dalam memperbaiki nasibnya karena hanya tetap bertahan pada buruh tani.

Hasil penelitian menyatakan bahwa alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan perkebunan tebu telah berdampak kepada kondisi kehidupan petani itu sendiri. Selain itu juga berdampak pada kondisi ekonomi, peran sosial, orientasi nilai budaya, stratifikasi sosial, dan kesempatan kerja serta peningkatan tenaga kerja yang bergerak di luar sektor pertanian. Meskipun seharusnya dapat meningkatkan tingkat perekonomian petani, tetapi realitasnya tidak demikian yang terbukti dengan meningkatnya buruh musiman pada masa tebang tebu. Menurut Hatu, pemerintah perlu menerapkan regulasi terhadap proses alih fungsi lahan terutama lahan pertanian yang subur dan produktif, sebab fenomena yang terjadi ialah semakin menyempitnya lahan pertanian setiap tahunnya. Pemerintah juga perlu meningkatkan berbagai program pembangunan yang berpihak kepada pedesaan. Diperlukan sosialisasi, musyawarah atau kesepakatan bersama dengan masyarakat terutama dengan pemilik lahan untuk menghindari konflik.

3. Penelitian Disertasi Pemetaan Alih Fungsi Lahan Sawah Untuk Kelestarian Subak Dalam Menunjang Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Denpasar ¹⁴ dalam kajian Ilmu Tanah

¹⁴ Ni Made Trugunasih, *Pemetaan Alih Fungsi Lahan Sawah Untuk Kelestarian Subak Dalam Menunjang Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Denpasar*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Pertanian, Program Pascasarjana Universitas Udayana, Denpasar-Bali, 2015.

dimana permasalahan yang diangkat ialah tentang Pemetaan alih fungsi lahan sawah untuk kelestarian subak dalam menunjang Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Denpasar. Hasil penelitian menggambarkan bahwa berdasarkan hasil pemetaan foto udara, citra Landsat, citra satelit ALOS/AVNIR-2, dan citra Landsat diperoleh data jumlah lahan sawah dari tahun 2000-20014 terjadi perubahan penggunaan sawah sebesar 2804,45 Ha atau rata-rata per tahun terjadi pengurangan lahan sawah di Kota Denpasar sebesar 200,32 Ha. Oleh karena itu perlu perlindungan lahan berdasarkan kesesuaian lahan sumber irigasi dan kesesuaian lokasi sawah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) serta produktifitas lahan. Dari hasil karakteristik atau kualitas lahan sawah di Kota Denpasar, diperoleh kesesuaian lahan potensial tanaman padi sebagian besar sangat sesuai (S1) 60% dan 40 % termasuk S2r3 (cukup sesuai) dengan faktor pembatas salinitas dan kedalaman efektif.

4. Penelitian tentang Perlindungan Hukum Pangan Lokal Berdasarkan Prinsip Keadilan dengan kajian tentang urgensi perlindungan hukum terhadap pangan lokal sebagai upaya untuk mempertahankan dan memenuhi kecukupan pangan dan konsep keadilan perlindungan hukum terhadap pangan lokal berdasarkan prinsip keadilan.¹⁵

Penelitian Dampak Sosial Dan Ekonomi Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian (Studi Kasus Di Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman)¹⁶ dari kajian Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan dengan permasalahan tentang

¹⁵ Syaharie Jaang, *Perlindungan Hukum Pangan Lokal Berdasarkan Prinsip Keadilan*, Disertasi, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2022.

¹⁶ Krisdyatmiko, *Dampak Sosial Dan Ekonomi Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian (Studi Kasus Di Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman)*, Disertasi, Penyuluhan Dan Komunikasi Pembangunan, UGM, Yogyakarta, 2015.



Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian membawa dampak sosial dan ekonomi di dalam masyarakat desa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa alih fungsi lahan terjadi di wilayah peri-urban (WPU) sebagai dampak perkembangan kota. Disamping itu juga disebabkan ketidakmampuan sektor pertanian dijadikan andalan untuk mendukung kebutuhan rumah tangga. Sistem pewarisan juga semakin mempersempit kepemilikan lahan pertanian, sehingga petani memilih untuk menjualnya.

Dampak sosial ialah hilangnya budaya pertanian yang ditandai pola relasi yang komunal menjadi semakin individual. Nilai sosial tanah bergeser menjadi komoditas yang dapat dimanfaatkan untuk mengikuti perkembangan jaman yang semakin modern. Secara ekonomis pertanian tidak mampu lagi menjadi andalan mata pencaharian untuk pemenuhan kebutuhan rumah tangga. Dalam proses perumusan kebijakan tata ruang, pemerintah daerah masih memegang kendali utama, sedangkan partisipasi desa hanya dalam tahap konsultasi dan sosialisasi. Desa tidak memiliki kontrol lebih kuat dalam tata ruang karena desapun tidak memiliki perencanaan tata ruang. Pendekatan masal yang sering dipergunakan sementara pendekatan secara individual dan kelompok tidak. Juga tidak terjadi komunikasi antara pemerintah desa dengan masyarakat dalam perencanaan tata ruang dan pengendalian lahan. Sikap masyarakat terhadap alih fungsi lahan merupakan sikap yang rasional ditengah melemahnya daya dukung sektor pertanian, ketidak tegasan pemerintah dalam penegakan hukum dan perkembangan arus modernisasi.

F. Kerangka Teori

Kerangka teoritis yang dipergunakan sebagai berikut sarana untuk mengkaji dan menganalisa kendala-kendala yang menjadi penghambat bagi penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman



No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam upaya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman sebagai sarana perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian ialah Teori Pembangunan Berkelanjutan dan Teori Kepastian Hukum.

1. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian Hukum dipergunakan sebagai pisau analisa terhadap substansi norma hukum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan pertimbangan bahwa:

- a. Teori Kepastian Hukum merupakan teori yang tepat untuk menganalisa substansi norma hukum khususnya hukum positif dalam pengertian hukum yang tertulis yang dibuat oleh institusi yang berwenang untuk dalam bentuk peraturan perundang-undangan.
- b. Teori Kepastian Hukum dapat dipergunakan sebagai sarana untuk menjelaskan konflik yang terjadi dalam sistem hukum tertulis yang mengakibatkan kendala pencapaian tujuan dari norma hukum.
- c. Teori Kepastian Hukum dapat dipergunakan untuk menjelaskan aspek legalitas atau keberlakuan dari tatanan norma hukum tertulis yang berlaku yang bersandarkan pada asas-asas hukum yang berlaku.
- d. Teori Kepastian Hukum merupakan teori yang mendukung pemikiran bahwa tatanan norma hukum seharusnya dibuat secara jelas (tertulis), lengkap dan terperinci.

Hukum bukan merupakan tujuan tetapi hukum sebagai sarana untuk menuju tujuan yang ingin dicapai dari hukum. Nilai kepastian, keadilan dan kemanfaatan merupakan nilai-nilai yang



menjadi tujuan dari hukum. Nilai hukum ini terkait dengan fungsinya, sehingga dibutuhkan sarana/alat untuk mencapainya. Hukum harus bisa berfungsi dengan baik untuk dapat mencapai tujuan. Nilai hukum ada tiga yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian dimana hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan ketiga nilai tersebut. selain sebagai tujuan nilai hukum tersebut juga berfungsi sebagai dasar keberlakuan bagi norma hukum positif yang berlaku di dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sebuah norma hukum dinyatakan memiliki dasar keberlakuan manakala memiliki nilai yuridis, sosiologis dan filosofis. Oleh karena itu ada saling keterkaitan antara tujuan, fungsi dan keberlakuan sebuah norma hukum tertentu.

Tujuan norma hukum jika dikaitkan dengan jangka waktu, maka ada tujuan jangka pendek (sosiologis/kemanfaatan) yaitu sebagai *problem solving* (fungsi penyelesaian sengketa/konflik), jangka menengah (yuridis/kepastian) untuk menciptakan tertib hukum, dan jangka panjang (filosofis/keadilan) untuk melakukan rekayasa/perubahan masyarakat sesuai dengan cita hukumnya.¹⁷

Hukum modern yang ideal ialah norma hukum yang mampu menawarkan konsep baru yang dikemas dalam bentuk hukum positif yang bersapek kepastian hukum dengan tidak menghilangkan aspek kemanfaatan dan keadilan. Radbruch berpandangan terdapat tiga elemen nilai-nilai hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Hukum sebagai konsep kultural yaitu konsep yang berhubungan dengan nilai-nilai (hukum), sesuai dengan maksudnya, hukum merupakan sesuatu yang dimaksudkan untuk mewujudkan cita-cita hukum. Cita-cita hukum itu dapat ditemukan dalam keadilan. Tetapi

¹⁷ Shidarta, *Seri Paparan Kuliah Filsafat Hukum (Tujuan, Fungsi dan Keberlakuan Hukum)*, Materi Kuliah PDIH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2018.

dalam kenyataan sulit untuk mencari pedoman yang digunakan untuk menentukan isi keadilan tersebut, maka di dalam keadilan ditambahkan elemen kemanfaatan atau kesesuaian dengan tujuan. Akan tetapi permasalahan tujuan dan kemanfaatan tidak dapat dijawab secara tegas, tetapi hanya bersifat relatif. Hukum sebagai suatu tatanan kehidupan bersama tidak dapat didasarkan pada perbedaan-perbedaan pandangan individu (yang relatif) akan tetapi harus merupakan tatanan yang harus disepakati bersama. Sehingga perlu adanya elemen ketiga yaitu kepastian hukum. Kepastian hukum mensyaratkan hukum harus bersifat positif dan positivitas hukum ini menjadi persyaratan suatu kebenaran. Positivitas hukum dapat ditemukan dalam konsep hukum yang sebagaimana keberanan isinya menjadi tugas hukum positif.¹⁸

Menurut pandangan Gustav Radbruch¹⁹ asas kepastian hukum pada prinsipnya mengharapkan dan mewajibkan hukum dibuat secara pasti dalam bentuk tertulis. Keberadaan asas ini menjadi penting dalam menjamin kejelasan (*certainty*) dari suatu penalaran positivisme hukum. Radbruch²⁰ berpendapat memaknai kepastian hukum dalam hal: (1) bahwa hukum itu positif yakni peraturan perundang-undangan; (2) hukum itu didasarkan pada fakta atau hukum yang ditetapkan itu pasti; (3) kenyataan (fakta) harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan di samping

¹⁸ Gustav Radbruch, *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, Cambridge, Massachusetts: Havard University Press, 1950, halaman 107-108.

¹⁹ Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, Jurnal Crepido, Jurnal Mengenai Dasar-Dasar Pemikiran Hukum, filsafat dan Ilmu Hukum, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019, FH UNDIP, Semarang, halaman 13.

²⁰ Sanjaya, A.W., *Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Pencucian Uang yang Dilakukan oleh Anggota Tentara Nasional Indonesia*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jember, Jember, 2015, halaman 169-170.



mudah dilaksanakan; dan (4) hukum positif tidak boleh mudah berubah.

Diantara tiga nilai hukum tersebut (keadilan, kemanfaatan dan kepastian) terjadi ketegangan atau ketidakserasian karena masing-masing mempunyai tuntutan sendiri yang berbeda-beda. Tuntutan bagi nilai kepastian hukum yang utama adalah adanya peraturan tersebut. Apakah peraturan itu adil atau tidak adil dan mempunyai kemanfaatan atau tidak diluar nilai kepastian hukum. Untuk mengatasi ketegangan atau ketidakserasian dilakukan pembagian secara langsung bidang-bidang operasinya secara langsung diantara ketiganya. Untuk keadilan dilakukan pengujian apakah sebuah peraturan mempunyai sifat hukum atau tidak. Untuk kemanfaatan ditentukan apakah isinya mengandung keberanan dan untuk kepastian hukum ditentukan apakah memiliki validitas atau tidak. Radbruch menyimpulkan bahwa ketiga nilai tersebut secara bersama-sama mengatur hukum di semua aspek walaupun mungkin saling bertentangan satu sama lain. Hal ini tergantung pada penekanan yang diutamakan pada ketiga nilai hukum tersebut.²¹

Pembentukan sebuah aturan hukum ialah asas kepatian hukum yang menjamin kejelasan terhadap peraturan hukum yang berlaku diperkenalkan oleh Gustav Radbruch²² dalam bukunya "*einführung in die rechtswissenschaften*" yang menyatakan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar yaitu: (1) Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).

Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo ketiga nilai dasar dijadikan sebagai landasan keabsahan berlakunya hukum yaitu

²¹ Gustav Radbruch, *op. cit.*, halaman 107-108.

²² Vgl. Radbruch, *Das neue Strafgesetzbuch*, abgedruckt in: Gesamtausgabe (Fn. 1), Bd. 9, S. 215 - 217 lihat juga dalam Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, halaman 19.

sebagai nilai filsafati, sosiologi dan yuridis²³. Ketiga nilai dasar ini diibaratkan sebagai seorang “*raja*” yang saling bertengkar (*spannungsverhaltnis*) dalam penerapan dalam hukumnya.²⁴

Satjipto Raharjo berpandangan senada bahwa adanya pertentangan atau ketidakserasian nilai-nilai hukum tersebut karena masing-masing mempunyai tuntutan yang berbeda-beda sehingga penilaian masyarakat tentang hukumpun bermacam-macam. Penilaian hukum masyarakat dapat bergantung dari tuntutan masing-masing nilai hukum tersebut. Apa yang sudah dinilai sah menurut persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu peraturan, dapat dinilai tidak sah dari segi kemanfaatan dan rasa keadilan masyarakat. Demikian juga sebaliknya.²⁵

Jan Michiel Otto memandang kepastian hukum yang sesungguhnya lebih dari pada dimensi yuridis. Kepastian hukum dimaknai sebagai:²⁶

- a) Tersedianya aturan-aturan yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*);
- b) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk serta taat kepadanya;
- c) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- d) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu-waktu mereka menyelesaikan sengketa hukum dan keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

²³ Satjipto Rahardjo, *op. cit.*, halaman 19.

²⁴ Mirza Satria Buana, *Hubungan Tarik-Menarik Antara Asas Kepastian Hukum (Legal Certainpi) Dengan Asas Keadilan (Substansi Justice) Dalam Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis, Magister Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, 2010, halaman 34.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *op. cit.*, halaman 19.

²⁶ *Ibid.*, halaman 84.



Hukum yang ditegakkan oleh istitusi penegak hukum yang diberikan tugas untuk menjamin “kepastian hukum” demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dimana terjadi tindakan main hakim sendiri. Keadaan ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana “*social disorganization*” atau kekacauan sosial.²⁷

Asa kepastian hukum tidak dapat dilepaskan dari Asas hukum merupakan jantung dari peraturan hukum, tetapi tidak dapat disamakan dengan norma hukum dalam bentuk hukum positif. Asas hukum bersifat mengatur dan menjelaskan dengan tujuan memberi ikhtisar dan tidak normatif.²⁸ Asas hukum tidak termasuk hukum positif dan tentu tidak diterapkan secara langsung untuk menyelesaikan sengketa hukum. Van Eika Hommes secara tegas mengatakan bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, tetapi dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.²⁹

Menurut Sudikno Mertokusume dalam penegakan hukum ada 3 (tiga) unsur yang harus diperhatikan yaitu: kepastian hukum (yuridis), kemanfaatan (sosiologis) dan keadilan (filosofis). Kepastian hukum (yuridis) menekankan agar hukum atau peraturan itu ditegakkan sebagaimana yang diinginkan oleh bunyi hukum/peraturannya. Setiap orang mengharapkan dapat diterapkannya hukum dalam berbagai peristiwa konkret. Untuk itu tidak boleh ada penyimpangan terhadap peraturan hukum yang berlaku (meskipun dunia runtuh namun hukum harus ditegakkan. Kepastian hukum sebagai perlindungan yustisiabel

²⁷ *Ibid.*, halaman 85.

²⁸ Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, Alumni, Bandung, 2006, halaman 204.

²⁹ Notohamidjoyo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1975, halaman 49.

terhadap tindakan sewenang-wenang yang artinya seseorang dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.³⁰

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Kepastian hukum secara normatif ialah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara pasti dan logis.³¹ Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan dan penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan kepastian hukum maka setiap subyek hukum dapat memperkirakan apa yang akan terjadi jika melakukan suatu tindakan hukum tertentu, sehingga norma hukum akan kehilangan makna jika tidak ada kepastian hukum yang dapat dipergunakan sebagai pedoman berperilaku bagi setiap orang.³²

Kepastian hukum berkaitan dengan efektifitas hukum.³³ Kepastian hukum hanya terjamin jika institusi mempunyai sarana-sarana yang cukup untuk memastikan adanya peraturan atau norma hukum beserta dengan tujuan yang hendak dicapai.

³⁰ Sulardi, *Kepastian Hukum, Kemanfaatan, Dan Keadilan Terhadap Perkara Pidana Anak*, Artikel, Jurnal Yudisial, Vol. 8 Nomor 3 Desember 2015, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, halaman 251-268.

³¹ Cst Kansil, *Kamus Istilah Hukum*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009, halaman 385.

³² *Ibid.*, halaman 270.

³³ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Cetakan ke 15, Kanisius, Yogyakarta, 2010, halaman 119.



Salah satu aspek kepastian hukum ialah adanya penegakan hukum yang melibatkan elemen struktur hukum sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Dibutuhkan sinergitas antara norma hukum yang berlaku untuk implementasi di dalam kehidupan masyarakat agar tidak terjadi kesenjangan antara norma hukum dengan pelaksanaannya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka diambil pemahaman tentang konsepsi teori Kepastian Hukum yang akan dipakai sebagai alat analisa terhadap perlindungan hukum lahan pertanian pangan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ialah:

- a. Adanya peraturan perundang-undangan yang jelas yang dibuat oleh lembaga yang berwenang untuk itu sebagai pelaksanaan lebih lanjut Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- b. Adanya pengaturan institusi/lembaga yang ditentukan oleh Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang bertugas menyelenggarakan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman
- c. Adanya objek perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang ditentukan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- d. Adanya penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dituangkan dalam bentuk keputusan pemerintah.
- e. Adanya pengaturan institusi atau lembaga yang menjalankan pengawasan dan penindakan terhadap

tindakan-tindakan yang dianggap melanggar Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

2. Teori Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*)

Teori Pembangunan Berkelanjutan dipergunakan sebagai pisau analisis terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Teori Hukum Pembangunan Berkelanjutan memiliki konsep dasar yang sama atau selaras dengan prinsip-prinsip dan asas-asas perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- b. Teori Hukum Pembangunan Berkelanjutan merupakan teori yang cakupan yang luas sehingga bisa dipergunakan sebagai analisa di berbagai aspek pembangunan nasional termasuk pembangunan di bidang pembentukan norma hukum tertulis yang mengatur tentang perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Beberapa pengertian mengenai Teori Pembangunan Berkelanjutan ialah sebagai berikut:

- a. Pembangunan berkelanjutan dimaknai sebagai *“humanity has the ability to make development sustainable—to ensure that a development meets the needs of current generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs”*.³⁴

³⁴ Komisi PBB tentang Pembangunan dan Lingkungan (WCED) atau dikenal sebagai “Komisi Brundtland” dalam Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan Menuju Indonesia Tinggal Landas 2045*, Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia (Yayasan KEHATI), halaman 24.



- b. Keiner menguraikan definisi Pembangunan berkelanjutan berarti memastikan kondisi hidup yang bermartabat berkaitan dengan hak asasi manusia dengan menciptakan dan mempertahankan jangkauan atau alternative akses yang luas dalam merencanakan pola hidup. Prinsip keadilan antara generasi sekarang dan generasi masa depan harus dijadikan pertimbangan dalam penggunaan sumber daya lingkungan, ekonomi dan sosial. Upaya perlindungan komprehensif pada keanekaragaman hayati dan keanekaragaman genetik juga harus dipertimbangkan.³⁵
- c. Pembangunan berkelanjutan adalah *pertama* sebuah kapasitas dalam memelihara stabilitas ekologi, sosial dan ekonomi dalam transformasi jasa biosfir kepada manusia, *kedua* memenuhi dan optimasi kebutuhan pada saat ini dan generasi mendatang, *ketiga* kegigihan atas sistem yang diperlukan dan dikehendaki (sosio-politik atau alam) dalam waktu tak terbatas, *keempat* integrasi dari aspek etika, ekonomi, sosial dan lingkungan secara koheren sehingga generasi manusia dan makhluk hidup lain dapat hidup pada saat ini maupun pada masa mendatang tanpa batas, *kelima* memenuhi kebutuhan dan aspirasi dibawah faktor pembatas lingkungan, sosial dan teknologi, *keenam* hidup secara harmoni dengan alam dan yang lainnya dan *ketujuh* menjaga kualitas hubungan antara manusia dan alam.³⁶
- d. Pembangunan berkelanjutan merupakan pembangunan yang mendukung konservasi, bukan menghambatnya.

³⁵ Keiner, Marco, *History, Definition(s) and Models of "Sustainable Development"*, ICSU, 2015. Review of Targets for the Sustainable Development Goals, 2001.

³⁶ Ordóñez, C., & Duinker, P. N. 2010. "Interpreting sustainability for urban forests. *Sustainability*." 2(6), 1510-1522.



Sasaran pembangunan berkelanjutan ialah pembuat kebijakan, konservasionis dan praktisi pembangunan dengan prinsip inti perlindungan proses ekologis dan sistem pendukung kehidupan, pelestarian keanekaragaman genetik dan pemanfaatan spesies dan ekosistem berkelanjutan.³⁷

- e. Sementara itu *Food and Agriculture Organization* (1995) melalui komisi perikanan mengartikan pembangunan berkelanjutan, yang dituangkan dalam *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, adalah pelestarian dan pengelolaan sumberdaya alam ditujukan untuk menjamin keberlanjutan kebutuhan generasi sekarang dan yang akan datang. Pengembangan konsevasi seperti tanah, air, tanaman dan sumberdaya genetik tidak menyebabkan degradasi lingkungan, menggunakan teknologi yang tepat dan dapat diterima secara sosial dan ekonomi.³⁸
- f. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, pembangunan berkelanjutan diartikan sebagai upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.³⁹ Berpijak dari pengertian-pengertian di atas, paradigma pembangunan yang semula berfokus pada

³⁷ International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, ed. *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. IUCN-UNEP-WWF, 1980.

³⁸ Food and Agriculture Organization (FAO), *Quality and Quality Changes in Fresh Fish*. Huss HH, editor. FAO, 1995.

³⁹ Pasal 1 angka 3 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

pertimbangan ekonomi semata bergeser kepada paradigma pembangunan dengan sektor lingkungan dan sosial.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka diambil prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang dipergunakan sebagai alat analisa terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk melihat apakah perda tersebut dapat menjadi sarana pendukung pembangunan berkelanjutan di Kabupaten Sleman yaitu meliputi:

1. Prinsip pemerataan dan keadilan sosial yang dimaknai bahwa substansi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat menjamin pemerataan sumberdaya alam dan lahan untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang dan menjamin kesejahteraan semua lapisan masyarakat;
2. Prinsip menghargai keaneragaman (*diversity*) yang dimaknai apakah Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara substansial menjamin keaneragaman hayati (keberlanjutan sumberdaya hayati) dan keaneragaman budaya (perlakuan merata terhadap setiap orang);
3. Prinsip pendekatan integratif dimaknai apakah Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara substansial memberikan jaminan pengutamakan keterkaitan antara manusia dengan alam;
4. Prinsip perspektif jangka panjang dimaknai apakah Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara



substansial berorientasi tidak hanya masa sekarang akan tetapi masa depan untuk mendapatkan kondisi lingkungan yang sama atau bahkan lebih baik.

3. Definisi Operasional Penelitian

Judul penelitian “Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sleman Berdasarkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan” terdapat beberapa istilah yang memiliki pengertian dan lingkup yang dikandungnya, yaitu:

- a. Perlindungan Hukum 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.
- b. Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia.
- c. Lahan Pertanian Pangan adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan, hortikultura, peternakan, perikanan, dan perkebunan.
- d. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan baik nabati maupun hewani bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan daerah.



G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif⁴⁰ yaitu penelitian yang bertolak dari postulat-postulat normatif atau hukum positif dan doktrin-doktrin yang berkembang. Penelitian ini dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap yang pantas.⁴¹ Hal-hal yang dikaji ialah terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, dan sinkronisasi hukum. Titik tumpu penelitian ini ialah pada penelitian kepustakaan yang akan meneliti dan mengkaji data sekunder yang berkaitan dengan pengaturan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman.

Aspek normatif penelitian ini difokuskan pada telaah Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan menggunakan pendekatan Teori Kepastian Hukum dan Teori Pembangunan Berkelanjutan.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif maka pendekatan yang dipergunakan ialah:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dengan melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan

⁴⁰ Soerjono Soekanto, et. Al, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, halaman 15.

⁴¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif - Suatu Tinjauan Singkat*, Grafindo Persada, Jakarta, 2011, halaman 74

- permasalahan (isu hukum) yang sedang dikaji.⁴² Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan mempelajari dan menganalisa Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan pendekatan Teori Kepastian Hukum dan Teori Pembangunan Berkelanjutan.
- b. Pendekatan Filosofis, yaitu dengan mengkaji asas-asas hukum dan melihat relevansinya dengan hukum positif yang berlaku dalam hal ini Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
 - c. Pendekatan sinkronisasi hukum yaitu dengan menelaah aspek sinkronisasi baik secara vertikal maupun secara horisontal berkaitan dengan pengaturan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman. Sinkronisasi horisontal dilakukan dengan mengkaji produk-produk hukum dari Pemerintah Kabupaten Sleman terkait penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan serta melihat sejauh mana ada hubungan fungsional secara konsisten untuk melihat kelemahan-kelemahan dalam implementasinya.

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2001, halaman 93-95.



3. Obyek Penelitian

- a. Perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman.
- b. Kepastian hukum penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman dalam substansi norma hukum Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- c. Prinsip pembangunan berkelanjutan dalam substansi norma hukum Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan.

4. Data

Untuk pengkajian terhadap penelitian ini dipergunakanlah data sekunder sebagai bahan kajian sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer

Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan bahan kajian ialah:

- 1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 2) Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- 3) Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



- 4) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
 - 5) Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041.
 - b. Bahan hukum sekunder

Bahan-bahan hukum sekunder literature, artikel dari jurnal, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman
 - c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier berupa bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti Kamus dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.
5. Tehnik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan untuk data sekunder dengan melakukan studi kepustakaan yaitu mempelajari peraturan perundang-undangan, hasil-hasil penelitian, data statistik, literatur, artikel dari jurnal ilmiah, serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman.
6. Analisa dan Pembahasan

Keseluruhan data yang diperoleh melalui penelitian dianalisa menggunakan kualitatif yaitu analisa data yang dilakukan dengan memahami dan merangkai data dari bahan hukum yang telah dikumpulkan secara



sistematis sehingga diperoleh gambaran mengenai keadaan atau masalah yang diteliti.⁴³

Analisa kualitatif dilakukan dengan menganalisa Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan alat analisa Teori Kepastian Hukum dan Teori Pembangunan Berkelanjutan dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis, lengkap dan terinci sesuai dengan pokok bahasan sehingga akan memudahkan interpretasi data dan dalam pengambilan kesimpulan. Setelah data sekunder dianalisa kemudian dilakukan penarikan kesimpulan.

⁴³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2011, halaman 250.



PERLINDUNGAN HUKUM LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN DI KABUPATEN SLEMAN BERDASARKAN PERDA NO. 6 TAHUN 2020 TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN

BAB II

HASIL ANALISA DAN PEMBAHASAN

A. **Konsepsi Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Konsepsi dimaknai sebagai pengertian atau tafsiran terhadap suatu konsep tertentu dalam kerangka yang sudah ada dalam pikiran dan setiap konsep baru didapat dan diproses dengan konsep-konsep yang telah dimiliki. Konsepsi dalam KBBI diartikan sebagai pengertian, pendapat (paham); rancangan (cita-cita dan sebagainya) yang telah ada dalam pikiran. Dengan demikian konsepsi merupakan tafsiran seseorang atas suatu konsep (buah pikiran seseorang atau kelompok dalam definisi, hukum dan teori). Secara umum konsep merupakan ide abstrak yang diwujudkan dalam definisi, hukum dan teori. Teori secara umum diartikan sebagai sistem konsep yang mengidentifikasi adanya hubungan diantara konsep-konsep tersebut sebagai sarana untuk memahami sebuah fenomena.

Berbagai definisi teori hukum disampaikan oleh para ahli termasuk yang disampaikan oleh Gijssles yang mengartikan sebagai suatu kesatuan pandang, pendapat, dan pengertian yang berhubungan dengan kenyataan yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan menjabarkan hipotesis-hipotesis (pernyataan-pernyataan tentang keterkaitan antara variabel-variabel) yang dikaji.⁴⁴

⁴⁴ Jan Gijssels, Mark Van Hoecke, *Wat Is Rechtsteorie ?*, 1982 ditrjemahkan oleh B. Arief Sidharta, *Apakah Teori Hukum itu ?*, Bandung, Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 2001 dalam Isharyanto, *Teori Hukum (Suatu Pengantar dengan Pendekatan Tematik)*, Penerbit WR, Jakarta, 2019, halaman 18.

Batasan pengertian tentang konsep dan teori dipakai sebagai dasar dalam merumuskan konsepsi perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam karya tulis ini. Konsepsi perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan berpijak dari konsep-konsep dasar dan teori sebagai berikut:

1. Manusia, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa.

Terdapat hubungan antara Sang Kholik dengan entitas-entitas lain dalam kesatuan sepanjang waktu. Pemaknaan persatuan jauh lebih luas dimana posisi di luar sang Khalik adalah sebagai Subyek sehingga hubungan antara makhluk adalah hubungan antara Subyek dengan Subyek. Tanah sebagai bagian dari alam semesta merupakan berkah karunia Tuhan Yang Maha Esa yang mengandung sumber daya yang dibutuhkan bagi keberlangsungan hidup dan kehidupan manusia baik secara langsung maupun tidak langsung. Sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa maka menjadi tugas dari manusia, masyarakat, Bangsa dan Negara Indonesia untuk mempergunakan, memanfaatkan dan memelihara kelestaria sumber daya alam tersebut sehingga memberikan kemanfaatan bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Secara kultural tanah bagi masyarakat Bangsa Indonesia bermakna *religio magis*, yaitu pemberian Tuhan yang harus dipelihara dan dijaga sebaik-baiknya, selain memiliki makna eksistensi diri, kohesi sosial, akar kultural, dan aset ekonomi.⁴⁵

2. Sumber daya alam sebagai karunia Tuhan kepada manusia merupakan sebagai sumber kehidupan (manusia diciptakan dari tanah) dan penghidupan dalam rangka mencapai yaitu eksistensi hidup manusia. Manusia sebagai makhluk yang diberi akal budi diharapkan mampu menjadikan alam semesta ini tidak hanya

⁴⁵ Sukirno, *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat*, Prenadamedia, Jakarta, 2018, halaman 2.



sebagai sarana untuk mempertahankan hidup tetapi juga untuk mencapai kesempurnaan hidup sebagai manusia sebagai makhluk yang beradab.

3. Hubungan yang bersifat abadi antara manusia, masyarakat, bangsa dan negara dengan sumber daya alam (tanah, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya) termasuk lahan pertanian sebagai bagian dari sumber daya alam memberikan makna bahwa antara manusia, masyarakat, bangsa dan negara tidak dapat dilepaskan dengan keberadaan sumber daya alam.
4. Dibutuhkan hubungan atau akses baik secara langsung maupun tidak langsung antara manusia dengan sumber daya alam termasuk lahan pertanian pangan agar tujuan eksistensi dan kesempurnaan hidup manusia bisa terlaksana.
5. Hubungan antara manusia dengan sumber daya alam akan terlaksana dengan baik manakala hubungan tersebut didasarkan pada tatanan nilai transendental atau Illahiah dimana manusia diberi amanat sebagai khalifah di bumi, yang bersumber dari nilai kebaikan, keindahan, kebenaran, kemanusiaan, kebijaksanaan, kemanfaatan dan keadilan.
6. Tatanan hukum yang mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan persediaan sumber daya alam termasuk lahan pertanian pangan seharusnya mendasarkan pada prinsip sebagai berikut:
 - a. Hubungan antara manusia dengan sumber daya alam itu bersifat asasi.
 - b. Sarana hubungan hukum antara manusia dengan sumber daya alam diwujudkan dalam bentuk hak atas sumber daya alam yang bersifat relatif (bukan absolut) dan adanya kewajiban sosial.
 - c. Kepentingan sosial atau kepentingan umum lebih diutamakan dari pada kepentingan pribadi.



d. Negara sebagai perwujudan kedaulatan rakyat menjadi pengatur atas hubungan hukum antara manusia dengan sumber daya alam dengan hak menguasai negara. Negara atas dasar hak menguasai negara memiliki kewenangan untuk membentuk tatanan hukum yang secara substantif berisi norma hukum yang bertujuan untuk mewujudkan perlindungan hukum terhadap kepentingan manusia dan lahan pertanian yang akan berdampak pada terselenggaranya eksistensi dan kesempurnaan hidup manusia.

Tatanan nilai yang mendasari pola hubungan antara manusia, bangsa, dan negara dengan sumber daya alam diwujudkan sebagai norma hukum yang akan berfungsi sebagai sarana pengatur yang akan memberikan perlindungan baik terhadap manusia maupun sumber daya alam termasuk lahan pertanian pangan.

7. Perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan strategi pembangunan berkelanjutan yang merupakan upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Konsep pembangunan berkelanjutan pada prinsipnya menyatakan bahwa pembangunan sekarang jangan sampai memerlukan kompromi dari generasi yang akan datang melalui pengorbanan mereka dalam bentuk kesejahteraan sosial yang lebih rendah daripada kesejahteraan generasi saai ini. kesejahteraan sosial dimaknai sebagai kesejahteraan ekonomi,



kesejahteraan sosial yang mencakup kesejahteraan kesehatan, pendidikan serta kesejahteraan lingkungan.

8. Perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dari pendekatan yuridis normatif membutuhkan dukungan kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan. Lebih dari pada itu sebetulnya kepastian hukum tidak hanya berhenti pada perumusan norma hukum yang memenuhi asas-asas keberlakuan saja, tetapi merupakan bagian dari proses pelaksanaan norma hukum oleh aparat penegak hukum untuk mencapai tujuan tertentu.

Norma hukum merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan atau disepakati sebelumnya. Oleh karena itu hukum diciptakan bukan untuk hukum itu sendiri tetapi dalam upaya untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan manusia serta yang berkaitan dengan hubungan antar manusia dan benda yang ada disekitarnya. Perlindungan hukum tidak hanya diberikan untuk manusia tetapi juga harus diberikan kepada benda-benda di sekitar manusia yang memberikan manfaat bagi eksistensi kehidupan dan penghidupan manusia di dunia. Salah satu benda yang harus mendapatkan perlindungan hukum ialah tanah pertanian yang memiliki fungsi sebagai penyedia kebutuhan pangan bagi manusia.

B. Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Kata perlindungan secara kebahasaan memiliki unsur-unsur, yaitu (1) unsur tindakan melindungi; (2) unsur pihak-pihak yang melindungi; dan (3) cara melindungi. Dengan demikian perlindungan merupakan suatu tindakan melindungi dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara



tertentu.⁴⁶ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), perlindungan diartikan cara, proses, dan perbuatan melindungi.

Perlindungan memiliki makna mengayomi, mencegah, mempertahankan dan membentengi sesuatu baik berupa kepentingan maupun benda atau barang. Apabila dijadikan satu dengan kata hukum (perlindungan hukum) maka mengandung makna perlindungan oleh hukum (substansi hukum) atau perlindungan dengan menggunakan perangkat dan sarana hukum (struktur hukum/aparatur penegak hukum). Selain itu ada beberapa pendapat berkenaan dengan perlindungan hukum dari beberapa ahli hukum, yaitu:

1. Satjipto Raharjo⁴⁷ berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingan tersebut.
2. Philipus M. Hadjon⁴⁸ berpendapat bahwa perlindungan hukum adalah suatu tindakan untuk melindungi atau memberikan pertolongan kepada subyek hukum, dengan menggunakan perangkat-perangkat hukum.
3. C.S.T. Kansil⁴⁹ mengartikan perlindungan hukum sebagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

⁴⁶ Wahyu Sasongko, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2007, halaman 30.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, halaman 54.

⁴⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, halaman 10.

⁴⁹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, halaman 102.



4. Menurut Setiono⁵⁰, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia menikmati martabatnya sebagai manusia.
5. Muchsin⁵¹ berpandangan bahwa perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyelaraskan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.

Perlindungan hukum dalam pandangan Salmond bertujuan mengintegrasikan dan mengakomodasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.⁵² Fitzgerald menyatakan bahwa *“That the law aims to integrate and coordinate various interests in society by limiting the variety of interests such as a traffic interest on the other”*.⁵³ (hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengakomodasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat dengan cara membatasi berbagai kepentingan tersebut dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap

⁵⁰ Setiono, *“Rule of Law”*, Disertasi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003, halaman 14.

⁵¹ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003, halaman 14.

⁵² Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, halaman 54.

⁵³ JP. Fitzgerald, *Salmon on Jurisprudence, sweet & Maxwell*, Lindon, 1966, halaman 53.



kepentingan tersebut hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak).

Pound⁵⁴ mengklasifikasikan kepentingan-kepentingan yang diliindungi oleh hukum dalam 3 (tiga) katagori, yaitu: (1) kepentingan-kepentingan umum (*public interests*); (2) kepentingan kemasyarakatan (*social interests*); dan (3) kepentingan pribadi (*private interest*).

Perlindungan hukum merupakan sebuah perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum atau obyek hukum oleh perangkat hukum baik bersifat preventif maupun bersifat represif. Atas dasar pengertian tersebut di atas maka dapat diambil beberapa unsur yang berkaitan dengan pemaknaan perlindungan hukum, yaitu:

1. Merupakan sebuah aktivitas dalam upaya memberikan perlindungan terhadap kepentingan;
2. Adanya sasaran tertentu (subyek atau obyek hukum)
3. Adanya cara dan tujuan tertentu.

Perlindungan hukum menjadi sesuatu yang wajib dilaksanakan oleh negara apalagi negara yang mendasarkan pada konsep negara hukum. Negara Indonesia merupakan negara hukum kesejahteraan dimana menurut De Haan⁵⁵ memiliki unsur dan karakteristik sebagai berikut:

1. Undang-undang dasar memberikan perlindungan sosial secara khusus yang menjadi sumber hukum dari semua peraturan perundang-undangan dalam urusan sosial;
2. Menciptakan kewajiban bagi pemerintah untuk berusaha mengadakan segala kebutuhan rakyat dalam berbagai hal

⁵⁴ Marmi Emmy Mustafa, *Prinsip-Prinsip Beracara Dalam Penegakan Hukum Paten di Indonesia Dikaitkan dengan TriPs-WTO*, PT. Alumni, Bandung 2007, halaman 58.

⁵⁵ De Haan, P., et. Al., *Bestuurecht In De Sociale Rechtsstaat, Deel I Ontwikling Organisatie Instrumentarium*, Kluwer-Deventer, 1986, halaman 17 dalam Winahyu Erwiningsih, *op. cit.*, halaman 23-24.



- yang benar-benar nyata sesuai dengan yang dicita-citakan dalam undang-undang dasar;
3. Undang-undang harus merangsang atau membangkitkan jaminan pengadaan sosial yang baru yang lebih mendorong pemberdayaan hak-hak rakyat;
 4. Dalam berbagai hal yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar terlebih dahulu harus dikonsultasikan dengan parlemen.

Dalam konsep negara hukum kesejahteraan, keberadaan hukum menjadi sesuatu yang sangat fundamental, dimana ketentuan hukum dipergunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan dalam berbangsa dan bernegara yaitu kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu hukum memiliki peran yang sangat penting selain sebagai sumber kedaulatan juga sebagai sumber kewenangan bagi negara untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya sesuai amanat konstitusi.

Secara fungsional hukum bukan hanya sekedar sebagai pranata sosial untuk menciptakan ketertiban sosial akan tetapi hukum juga bisa difungsikan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial (*social engineering*).⁵⁶ Hukum dalam hal ini bisa dipergunakan sebagai sarana untuk memerintah masyarakat agar tunduk pada ketentuan hukum yang bertujuan untuk memberikan perlindungan baik terhadap manusia maupun terhadap benda lain sebagai sarana penunjang eksistensi hidup manusia. Keberlangsungan manusia tidak bisa dilepaskan dari ketersediaan bahan pangan yang dihasilkan usaha yang dilakukan manusia dalam mengolah tanah (lahan pertanian). Oleh karena itu maka dalam rangkan eksistensi kehidupan manusia maka dibutuhkan perlindungan lahan pertanian pangan

⁵⁶ Sidharta, *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum memperingati 70 Tahun Prof Dr. B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2008, halaman 116.

yang bisa mengancam ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan secara berkelanjutan.

Pengaturan perlindungan hukum lahan pertanian pangan merupakan hak asasi manusia yang menuntut negara (Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah) melakukan upaya untuk mencapai ketersediaan pangan menuju ketersediaan dan kedaulatan pangan termasuk merumuskan kerangka hukum agar lahan pertanian pangan terlindungi bagi kepentingan eksistensi kehidupan generasi sekarang dan yang akan datang.

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria yang mencakup upaya penataan penguasaan/pemilikan berkaitan dengan hubungan hukum antara manusia dan lahan.⁵⁷ Ketentuan tentang perlindungan lahan pertanian dimaksudkan agar lahan pertanian hanya dimanfaatkan untuk kepentingan pertanian saja dengan mengingat pentingnya lahan pertanian sebagai sumber bahan pangan dan jumlah lahan pertanian yang realtif terbatas bahkan semakin lama semakin menyusut jumlahnya yang disebabkan salah satunya perubahan penggunaan lahan pertanian untuk kegiatan non pertanian. Bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki 2 (dua) sifat, yaitu:⁵⁸ (1) Besifat pencegahan (*prohibited*) dan (2) bersifat hukuman (*sanction*).

Perlindungan lahan pertanian dimaksudkan agar bidang lahan tertentu hanya boleh dipergunakan untuk usaha di bidang pertanian dan yang ada hubungannya dengan itu. Perlindungan lahan pertanian pangan dilakukan juga terhadap aktivitas konversi atau alih fungsi lahan pertanian. Alih fungsi lahan

⁵⁷ Maria SW Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas Gramedia Jakarta, 2008, halaman 95.

⁵⁸ R. La Porta, *Investor Protection and Corporate Governance*, *Journal of Financial Economic* 58 (1 January) 2000.



merupakan perubahan sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsi semula menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif bagi lingkungan dan potensi lahan.⁵⁹

Sebagai implementasi dari hak menguasai negara maka negara harus mengakui dan memberikan perlindungan hak perseorangan atas tanah dengan pembatasan-pembatasan berupa fungsi sosial yang melekat pada semua hak atas tanah di Indonesia. Jika kita cermati maka atas dasar kewenangan dari hak menguasai negara maka negara seharusnya bisa memberikan perlindungan terhadap berbagai kepentingan yang berhubungan dengan tanah yaitu kepentingan individu/perseorangan dan kepentingan masyarakat/sosial. Kedua kepentingan ini bagaimana dalam realitanya harus dijalankan secara berimbang agar kepentingan yang satu tidak menghilangkan atau menghapus kepentingan yang lainnya.

Perlindungan hukum ditujukan untuk menyelenggarakan pemenuhan hak dan kewajiban secara berimbang terkait dengan pemenuhan hak yang bersifat pribadi dengan hak sosial masyarakat yang dilekatkan pada setiap hak atas tanah, khususnya hak atas tanah pertanian. Pemenuhan hak sosial menuntut kepada pihak-pihak yang memiliki hubungan dengan tanah pertanian untuk menyelenggarakan fungsi sosialnya dalam bentuk tindakan secara aktif untuk mengusahakan tanah pertanian serta memberikan manfaatnya berupaha hasil-hasil bahan pangan untuk pemenuhan hajat hidup masyarakat secara umum.

Negara atas dasar kewenangan hak menguasai negara atas tanah memiliki hak untuk membuat kebijakan yang mengatur

⁵⁹ Gesthi Ika Janti dkk., *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guan Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)*, Jurnal Ketahanan Pangan Nasional, Volume 22, Nomor 1, 27 April 2016, halaman 3.

berbagai kepentingan (kepentingan pribadi, kepentingan umum dan kepentingan sosial) dengan tujuan untuk mencapai kemakmuran bagi seluruh masyarakat dengan terpenuhinya salah satu kebutuhan pokok berupa kebutuhan pangan. Fungsi sosial dikaitkan dengan kewenangan negara untuk menetapkan kebijaksanaan bahwa tanah difungsikan dengan akibat: (1) hubungan dengan tanah tidak dilepaskan, atau (2) hubungan hukum dengan tanah sama sekali terputus.

Terdapat pilihan kepentingan dan nilai sosial dalam hukum pertanahan yang berimplikasi terhadap perubahan kelompok masyarakat yang diuntungkan. Perubahan pilihan kepentingan dan nilai sosial berakibat ada perbedaan kelompok masyarakat yang memperoleh manfaat dari perubahan tersebut.⁶⁰ Menjadi tugas negara terkait dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan ialah bagaimana negara bisa menyelenggarakan berbagai kepentingan yang terkait dengan hal itu dan masyarakat mendapatkan keuntungan/manfaat tanpa menimbulkan tidak terselenggaranya kepentingan-kepentingan lainnya yaitu kepentingan ekonomi dari pemilik/penggarap tanah pertanian.

Secara konseptual perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan perlindungan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memenuhi aspek-aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis serta merupakan bentuk perwujudan dari hukum sebagai sarana penyelenggaraan pembangunan berkelanjutan yang beraspek ekonomi, sosial budaya dan ekologi.

⁶⁰ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Di Indonesia Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006, halaman 615.



C. Prinsip Pembangunan Berkelanjutan Dalam Substansi Pengaturan Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Terdapat perbedaan pengertian antara prinsip dengan asas, dimana secara etimologi asas adalah sesuatu yang menjadi tumpuan berfikir atau berpendapat, sedangkan prinsip adalah kebenaran yang menjadi pokok dasar berfikir, bertindak dan sebagainya. Dengan demikian jika dihubungkan antara keduanya, maka prinsip merupakan unsur yang menguatkan asas karena di dalamnya mengandung kebenaran. Jika dikaitkan dengan hukum, maka prinsip hukum berada di tengah-tengah antara nilai dan asas. Prinsip hukum memperkuat agar nilai-nilai hukum terkandung dalam suatu asas hukum sehingga diterima oleh masyarakat. Bentuk prinsip-prinsip hukum biasanya bersifat umum dan disepakati sebagai sifat yang harus tercermin dalam setiap perbuatan manusia (misalnya prinsip ketuhanan, prinsip kemanusiaan, prinsip keadilan, prinsip keberlanjutan dan lain sebagainya).

Berkaitan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan, terdapat beberapa prinsip yang dipergunakan untuk memperkuat asas-asas dalam norma hukum dalam substansi pengaturan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan, yaitu:

1. Negara, Pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan terhadap lahan pertanian pangan sebagai pelaksanaan pembangunan berkelanjutan sebagai penunjang sumber kehidupan bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain. Dengan demikian negara memiliki tanggung jawab untuk:
 - a. Menjamin pemanfaatan sumber daya alam (lahan pertanian pangan) dalam memberikan manfaat yang sebesar-besarnya



- bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
- b. Negara menjamin hak warga negara atas ketersediaan bahan pangan yang baik dan sehat.
 - c. Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan yang berakibat menimbulkan kerusakan terhadap sumber daya alam (lahan pertanian pangan).
2. Setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi yang akan datang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan pelestarian sumber daya alam beserta ekosistemnya termasuk lahan pertanian pangan.
 3. Pemanfaatan sumber daya alam termasuk lahan pertanian pangan berkelanjutan harus memperhatikan berbagai aspek antara lain ekonomi, sosial budaya dan perlindungan serta pelestarian ekosistem.
 4. Pemanfaatan sumber daya alam termasuk lahan pertanian pangan dilaksanakan sesuai dengan potensinya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan harkat martabat manusia yang selaras dengan lingkungannya.
 5. Perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam termasuk lahan pertanian pangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
 6. Perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam termasuk lahan pertanian pangan harus memperhatikan karakteristiknya, budaya masyarakat setempat dan kearifan lokal yang berup nilai-nilai luhur yang berlaku dan hidup dalam tata kehidupan masyarakat.
 7. Perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam termasuk lahan pertanian pangan harus memperhatikan upaya terpadu dalam mempertahankan keberadaan, keragaman dan keberlanjutan sumber daya alam hayati.



8. Perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam termasuk lahan pertanian pangan memberikan beban tanggung jawab kepada setiap kegiatan yang menimbulkan kerusakan dari padanya.
9. Perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam termasuk lahan pertanian pangan membutuhkan dukungan peran serta aktif masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.

Prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan kemudian dituangkan dalam berbagai asas dalam perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan serta kebijakan terkait program pembangunan yang tertuju pada kesejahteraan manusia seutuhnya, harus memuat untuk menegakkan kehidupan yang secara seimbang, sebagai perwujudan dari keragaman lingkungan hidup, keseimbangan ekosistem dan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).⁶¹ Hakikat pembangunan adalah pembangunan yang berkelanjutan yang tidak parsial, instan dan pembangunan kulit. Konsep *Sustainable Development* berusaha memberikan wacana mengenai pentingnya melestarikan lingkungan alam demi masa depan, generasi yang akan datang. "Pembangunan yang memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengkompromikan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri."⁶²

Salah satu bentuk dari perwujudan pembangunan berkelanjutan dalam upaya perwujudan kesejahteraan masyarakat ialah terpenuhi dan terjaimnya kebutuhan pangan masyarakat. Dalam upaya pemenuhan kebutuhan pangan tersebut dibutuhkan pembangunan di bidang pertanian di Indonesia diarahkan menuju pembangunan pertanian yang berkelanjutan (*sustainable agriculture*),

⁶¹ Gumbira E. Sa'id, *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Jakarta: Media Sarana Press, 1987, halaman 1.

⁶² Emil Salim dalam Jurnal Askar Jaya, 2004, *Konsep Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development)*, Program S3 Institut Pertanian Bogor, Bandung, 2004, halaman 2-4.



sebagai bagian dari implementasi pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Pembangunan pertanian yang berkelanjutan merupakan isu penting strategis yang menjadi perhatian dan pembicaraan di semua negara dewasa ini. Pembangunan pertanian berkelanjutan selain sudah menjadi tujuan, tetapi juga sudah menjadi paradigma pola pembangunan pertanian. Untuk terselenggaranya pembangunan berkelanjutan di bidang pertanian maka dibutuhkan sarana dan prasarana ketersediaan sumber lahan pertanian pangan yang memadai. Ketersediaan dan perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan menjadi syarat utama untuk tercapainya penyelenggaraan pembangunan pertanian berkelanjutan sehingga dibutuhkan upaya perlindungan lahan pertanian pangan serta pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan.

“Paradigma Pembangunan Pertanian Berkelanjutan” yang berada dalam konteks pembangunan manusia. Paradigma pembangunan pertanian ini, bertumpu pada kemampuan bangsa untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan kemampuan sendiri, dengan memperhatikan potensi kelestarian lingkungannya.⁶³ Pengertian pembangunan berkelanjutan dalam pandangan Keiner⁶⁴ didefinisikan sebagai berikut: “Pembangunan berkelanjutan berarti memastikan kondisi hidup yang bermartabat berkaitan dengan hak asasi manusia dengan menciptakan dan mempertahankan jangkauan atau alternative akses yang luas dalam merencanakan pola hidup. Prinsip keadilan antara generasi sekarang dan generasi masa depan

⁶³ Sumodiningrat, G. 2000. *Pembangunan Ekonomi melalui Pengembangan Pertanian*. PT. Bina Rena Pariwisata (Cetakan Pertama), Jakarta 2000 dalam Rudy S. Rivai dan Iwan S. Anugrah, *Konsep Dan Implementasi Pembangunan Pertanian Berkelanjutan Di Indonesia Concept And Implementation Of Sustainable Agricultural Development In Indonesia Pusat Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian*, Artikel Ilmiah, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 29 No. 1, Juli 2011, Bogor, halaman 13 - 25.

⁶⁴ Keiner, Marco. 2001. *History, Definition(s) and Models of “Sustainable Development*. ICSU, 2015. *Review of Targets for the Sustainable Development Goals*, dalam Nurlita Pertiwi, *Implementasi Sustainable Development Di Indonesia*, Pustaka Ramadhan, Bandung, 2017, halaman 8.



harus dijadikan pertimbangan dalam penggunaan sumber daya lingkungan, ekonomi dan sosial. Upaya perlindungan komprehensif pada keanekaragaman hayati dan keanekaragaman genetik juga harus dipertimbangkan". Definisi ini memberikan kerangka dasar konsep pembangunan berkelanjutan, dimana aspek ekonomis, ekologis dan sosial budaya menjadi aspek yang tidak bisa dipisahkan baik dalam pengambilan kebijakan maupun dalam implementasinya yang melahirkan Kerangka Segitiga Konsep Pembangunan Berkelanjutan.

Berdasarkan Kerangka Segitiga Konsep Pembangunan Berkelanjutan, suatu kegiatan pembangunan (pembangunan pertanian) dinyatakan berkelanjutan, jika kegiatan tersebut secara ekonomis, ekologis dan sosial bersifat berkelanjutan.⁶⁵ Berkelanjutan secara ekonomis berarti suatu kegiatan pembangunan harus dapat membuahakan pertumbuhan ekonomi, pemeliharaan kapital (*capital maintenance*) dan penggunaan sumber daya serta investasi secara efisien. Berkelanjutan secara ekologis mengandung arti bahwa kegiatan tersebut harus dapat mempertahankan integritas ekosistem, memelihara daya dukung lingkungan dan konservasi sumber daya alam termasuk keanekaragaman hayati (*biodiversity*). Sementara itu berkelanjutan secara sosial, mensyaratkan bahwa suatu kegiatan pembangunan hendaknya dapat menciptakan pemerataan hasil-hasil pembangunan, mobilitas sosial, kohesi sosial dan pengembangan kelembagaan. Walau banyak variasi definisi pembangunan berkelanjutan, termasuk pertanian berkelanjutan, yang diterima secara luas ialah yang bertumpu pada tiga pilar : ekonomi (sumber daya alam sebagai modal untuk meningkatkan kemakmuran rakyat), sosial (demokratisasi, pemberdayaan, kelembagaan, pendanaan, peranserta masyarakat sebagai prasyaratnya), dan ekologi (terjaganya keutuhan lingkungan sebagai syarat mutlak menjamin keberlanjutan

⁶⁵ Dahuri, R. *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan : Dalam Perspektif Ekonomi, Sosial dan Ekologi*, Artikel Ilmiah, Agrimedia Volume 4 Nomor 1 Februari 1998, 1998.



perkembangan kehidupan di masa yang akan datang).⁶⁶ Dengan perkataan lain, konsep pertanian berkelanjutan berorientasi pada tiga dimensi keberlanjutan, yaitu: keberlanjutan usaha ekonomi (*profit*), keberlanjutan kehidupan sosial manusia (*people*), dan keberlanjutan ekologi alam (*planet*).

Secara yuridis normatif istilah pembangunan berkelanjutan terdapat dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dimana pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Dalam UU ini sejalan dengan prinsip Kerangka Segitiga Konsep Pembangunan Berkelanjutan dimana dimensi ekonomi, sosial dan ekologi menjadi dasar utama dalam pemanfaatan sumber daya alam untuk keberlangsungan kehidupan Bangsa Indonesia dan Negara Indonesia.

Pembangunan berkelanjutan mengacu pada upaya mempertahankan kegiatan membangun secara terus menerus. Hal yang dapat menjamin terpeliharanya kegiatan membangun adalah tersedianya sumber daya secara berkelanjutan untuk melaksanakan pembangunan. Jika dikaitkan dengan keberlanjutan pemanfaatan sumber daya maka konteksnya adalah upaya pemanfaatan sumber daya untuk pembangunan (kesejahteraan manusia), sedemikian rupa sehingga laju (tingkat) pemanfaatan tidak melebihi daya dukung (*carrying capacity*) sumber daya tersebut untuk menyediakannya. Dengan kata lain keberlanjutan pemanfaatan sumber daya sangat

⁶⁶ Munasinghe. M., *Environmental Economics and Sustainable Development*, 1993, dalam Rudy S. Rivai dan Iwan S. Anugrah, *Konsep Dan Implementasi Pembangunan Pertanian Berkelanjutan Di Indonesia Concept And Implementation Of Sustainable Agricultural Development In Indonesia Pusat Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian*, Artikel Ilmiah, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 29 No. 1, Juli 2011, Bogor, halaman 13 – 25.

ditentukan oleh tingkat pemanfaatan sumber daya tersebut yang tidak melebihi daya dukungnya (*carrying capacity*).⁶⁷

Pengelolaan lingkungan hidup termasuk pemanfaatan lahan pertanian pangan harus memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Daya dukung lingkungan hidup merupakan kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antar keduanya, sedangkan daya tampung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya. Oleh sebab itu diperlukan pengelolaan lahan pertanian pangan dengan prinsip pembangunan berkelanjutan, termasuk pencegahan terhadap kerusakan serta pengrusakan lahan pertanian pangan (kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan).

Dimensi ekonomi berkaitan dengan konsep maksimisasi aliran pendapatan yang dapat diperoleh dengan setidaknya mempertahankan aset produktif yang menjadi basis dalam memperoleh pendapatan tersebut. Indikator utama dimensi ekonomi ini ialah tingkat efisiensi dan daya saing, besaran dan pertumbuhan nilai tambah dan stabilitas ekonomi. Dimensi ekonomi menekankan aspek pemenuhan kebutuhan ekonomi manusia baik untuk generasi sekarang ataupun mendatang.

Dimensi ekonomi dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diwujudkan dalam tujuan Peraturan Daerah ini yaitu: melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan; melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;

⁶⁷ Muh. Rasman Manafi, dkk, *Aplikasi Konsep Daya Dukung untuk Pembangunan Berkelanjutan di Pulau Kecil (Studi Kasus Gugus Pulau Kaledupa, Kabupaten Wakatobi)*, Jurnal Ilmu-ilmu Perairan dan Perikanan Indonesia, Volume 16, Nomor 1, 2009.



meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani; meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak; mempertahankan keseimbangan ekologis; dan mewujudkan revitalisasi pertanian yang diharapkan akan meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat.

Kesejahteraan ekonomi merupakan prasyarat untuk terpeliharanya stabilitas sosial budaya maupun kelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup khususnya terpeliharanya lahan pertanian pangan. Kesejahteraan petani dalam sistem sosial yang tidak stabil akan cenderung menimbulkan tindakan yang merusak kelestarian sumber daya alam antara lain berupa tindakan alih fungsi lahan pertanian untuk penggunaan non pertanian yang lebih menjajikan keuntungan ekonomis.

Salah satu alat ukur untuk melihat dinamika tingkat kesejahteraan petani adalah Nilai Tukar Pertanian (NTPR), yang mencakup Nilai Tukar Komoditas Pertanian (NTKP) dan Nilai Tukar Petani (NTP). NTKP berkaitan dengan kekuatan daya tukar/daya beli dari komoditas pertanian terhadap komoditas/produksi lain yang dipertukarkan. Sedangkan NTP berkaitan dengan kemampuan daya beli petani dalam membiayai kebutuhan hidup rumah tangganya.

NTP Kabupaten Sleman tergambar dalam NTP Daerah Istimewa Yogyakarta dimana mengalami penurunan pada Mei 2022, mencapai angka 97,32 mengalami penurunan indeks sebesar 0,84 persen dibanding bulan sebelumnya sebesar 98,14. NTP subsektor tanaman pangan sebesar 92,51; subsektor hortikultura 118,75; subsektor tanaman perkebunan rakyat 114,99; subsektor peternakan 96,47; dan subsektor perikanan 92,87. Penurunan indeks NTP ini disebabkan oleh turunnya tiga subsektor yaitu: tanaman pangan 1,83 persen, tanaman perkebunan rakyat 0,95 persen dan peternakan 0,95 persen. Sedangkan dua subsektor mengalami kenaikan, yaitu: hortikultura sebesar 4,79 persen, dan perikanan 0,17 persen. Nilai Tukar Usaha Rumah Tangga Pertanian (NTUP) Daerah Istimewa



Yogyakarta bulan Mei 2022 tercatat 98,32, turun sebesar 0,49 persen dibanding bulan sebelumnya sebesar 98,80.⁶⁸

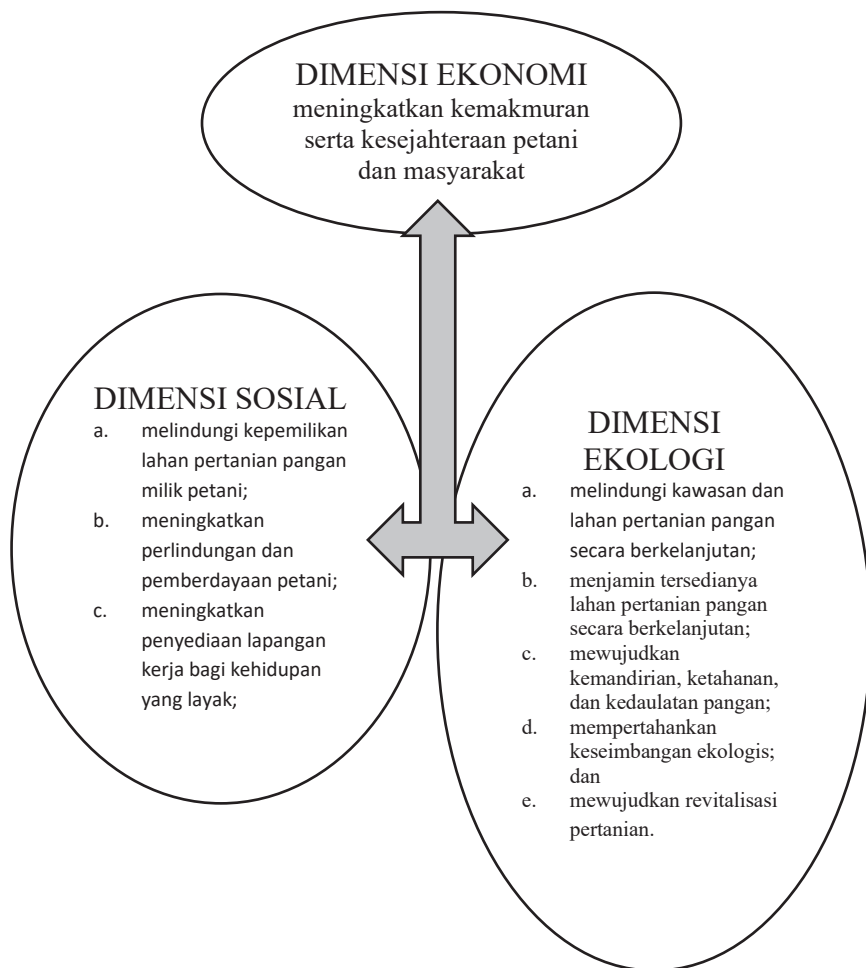
Berdasarkan uraian tersebut di atas maka NTP di Kabupaten Sleman sebagai bagian dari NTP Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami penurunan, dengan bisa dipahami terjadi penurunan kesejahteraan khususnya kemampuan ekonomi petani untuk membiaya kebutuhan hidupnya. Penurunan NTP ini disebabkan oleh penurunan di sektor tanaman pangan yang disebabkan oleh penurunan sumber daya (lahan pertanian pangan) akibat alih fungsi lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman. terkait dengan hal ini maka Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan, memiliki dimensi ekonomi dengan tujuan peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran petani serta masyarakat melalui perlindungan hukum lahan pertanian pangan serta pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

NTP adalah pengukur kemampuan tukar barang-barang (produk) pertanian yang dihasilkan petani dengan barang atau jasa yang diperlukan untuk konsumsi rumah tangga dan keperluan dalam memproduksi produk pertanian. Nilai tukar petani merupakan salah satu indikator yang dapat mengukur tingkat kesejahteraan petani. Semakin tinggi NTP, relatif semakin sejahtera tingkat kehidupan petani yang akan membawa dampak yang baik untuk pertumbuhan ekonomi.⁶⁹

⁶⁸ Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, *Berita Resmi Statistik*, No. 33/06/34/Th. XXIV, 2 Juni 2022, Halaman 2.

⁶⁹ Muhammad Ilham Riyadh, *Analisis Nilai Tukar Petani Komoditas Tanaman Pangan Di Sumatera Utara (Analysis Of Farmers Term Of Trade Of Crops Commodities In North Sumatra)*, Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik, Fakultas Pertanian, Universitas Islam Sumatera Utara, Medan, Vol. 6 No. 1, Juni 2015, Halaman 31.

Tabel. Dimensi Ekonomi, Sosial dan Lingkungan Alam dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



Tingkat kesejahteraan petani tergantung kepada produktivitas hasil, luas lahan pertanian, biaya tenaga kerja, harga komoditas, dan harga pupuk. Memangkas rantai tata niaga hasil



produksi pertanian dan pemerintah harus dapat menjamin harga produksi sektor pertanian petani terangsang untuk tetap mau berusaha tani. Meningkatnya NTP akan memberikan peluang untuk sektor pertanian menjadi sektor unggul dalam pembangunan. Sebaiknya menurunnya nilai tukar petani menunjukkan bahwa kesejahteraan petani menurun dan pendapatannya berkurang.

Dimensi sosial, adalah orientasi kerakyatan, berkaitan dengan kebutuhan akan kesejahteraan sosial yang dicerminkan oleh kehidupan sosial yang harmonis (termasuk tercegahnya konflik sosial), reservasi keragaman budaya dan modal sosio-kebudayaan, termasuk perlindungan terhadap suku minoritas. Untuk itu, pengentasan kemiskinan, pemerataan kesempatan berusaha dan pendapatan, partisipasi sosial politik dan stabilitas sosial budaya merupakan indikator-indikator penting yang perlu dipertimbangkan dalam pelaksanaan pembangunan. Dimensi Sosial ini terformulasikan dalam Pasal 2, Pasal 3, Pasal 6 ayat (3), serta Pasal 31 ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dimensi lingkungan alam, menekankan kebutuhan akan stabilitas ekosistem alam yang mencakup sistem kehidupan biologis dan materi alam. Termasuk dalam hal ini ialah terpeliharanya keragaman hayati dan daya dukung biologis, sumber daya tanah, air dan agroklimat, serta kesehatan dan kenyamanan lingkungan. Penekanan dilakukan pada preservasi daya lentur dan dinamika ekosistem untuk beradaptasi terhadap perubahan bukan pada konservasi suatu kondisi ideal statis yang mustahil dapat diwujudkan. Ketiga dimensi tersebut saling mempengaruhi sehingga ketiganya harus dipertimbangkan secara berimbang. Sistem sosial yang stabil dan sehat serta sumber daya alam dan lingkungan merupakan basis untuk kegiatan ekonomi, sementara kesejahteraan ekonomi merupakan prasyarat untuk terpeliharanya stabilitas sosial budaya maupun kelestarian sumber daya alam dan lingkungan



hidup. Sistem sosial yang tidak stabil atau sakit akan cenderung menimbulkan tindakan yang merusak kelestarian sumber daya alam dan merusak kesehatan lingkungan, sementara ancaman kelestarian sumber daya alam dan lingkungan dapat mendorong terjadinya kekacauan dan penyakit sosial. Dimensi lingkungan ini terformulasikan dalam Pasal 2, Pasal 20, Penjelasan Pasal 3 huruf i, serta Penjelasan Pasal 15 Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman merupakan hal yang sangat penting sebagai bagian dari pelaksanaan konsep Pembangunan Berkelanjutan melihat kondisi wilayah Kabupaten Sleman memiliki potensi sebagai daerah yang bisa menghasilkan bahan pangan. Kabupaten Sleman memiliki sawah yang potensial sebagai lahan sawah berkelanjutan karena memiliki kondisi aktual lahan yang subur dan ketersediaan air yang mencukupi, sehingga 40 % lahan sawah yang ada dapat diarahkan sebagai kelas arahan LSB (Lahan Sawah Berkelanjutan) I yang dominan tersebar pada satuan bentuk lahan dataran kaki gunung Merapi pada Kecamatan Minggir, Moyudan, Godean, Seyegan, Berbah, dan Kalasan. Lahan sawah yang berpotensi diarahkan sebagai LSB (Lahan Sawah Berkelanjutan) II memiliki luas 35% yang dominan tersebar pada satuan bentuk lahan kaki gunung Merapi dan lereng pada Kecamatan Sleman, Tempel, dan Cangkringan, sedangkan LSB (Lahan Sawah Berkelanjutan) III memiliki luasan sebesar 14% yang dominan tersebar pada satuan bentuk lahan lereng gunung Merapi yaitu, Kecamatan Ngemplak dan Pakem.

Upaya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan serta pengendalian kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan upaya pembangunan berkelanjutan, dimana salah satunya yaitu dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang memberikan dukungan dalam pengendalian pemanfaatan lahan pertanian pangan. Perwujudan dari



peraturan tersebut di Kabupaten Sleman disusunlah Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pengaturan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagai bentuk pembangunan di bidang hukum sudah selayaknya substansi norma hukumnya mengandung prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, yaitu memperhatikan dimensi ekonomi, sosial dan ekologi. Dimensi-dimensi pembangunan berkelanjutan sebagai prinsip pembangunan berkelanjutan bisa dipergunakan sebagai sarana melakukan analisis terhadap produk norma hukum, apakah norma hukum tersebut mengandung prinsip pembangunan berkelanjutan termasuk Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Analisa dilakukan terhadap substansi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan menggunakan tolok ukur apakah Peraturan Daerah ini memiliki substansi perumusan norma yang memiliki prinsip dalam mewujudkan konsep pembangunan berkelanjutan yaitu prinsip: pemerataan dan keadilan sosial; penghargaan keanakeragaman sumber daya alam hayati dan keanekaragaman budaya; pendekatan integratif dan perspektif jangka panjang yang dijelaskan dalam pembahasan sub bab di bawah ini.

1. Prinsip Pemerataan Dan Keadilan Sosial Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



memenuhi prinsip pemerataan dan keadilan sosial tergambar jelas pada perumusan norma hukumnya yaitu dalam:

- a. Menimbang huruf b yang menyatakan bahwa untuk mengendalikan beralihnya fungsi lahan pertanian pangan yang mengakibatkan terganggunya dalam mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan di Daerah dan dalam rangka mendukung kebutuhan pangan nasional, maka perlu upaya untuk menjamin tersedianya lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman;
- b. Pasal 2 menyatakan bahwa perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan diselenggarakan berdasarkan asas: manfaat; *keberlanjutan* dan konsistensi; produktif; keterpaduan; keterbukaan dan akuntabilitas; *kebersamaan dan gotong royong*; partisipatif; *keadilan*; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; *kelestarian lingkungan dan kearifan lokal*; desentralisasi; tanggung jaab; keragaman; dan *sosial budaya*.

Yang dimaksud dengan “*keadilan*” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.⁷⁰

Keadilan merupakan cita-cita dan tujuan hukum yang diwujudkan melalui hukum. Penafsiran keadilan memiliki ukuran yang berbeda-beda karena keadilan memiliki banyak dimensi baik sosial, politik, ekonomi, budaya bahkan dimensi hukum sendiri. Pemaknaan keadilan sendiri kadang senantiasa dipertentangkan dengan istilah ketidakadilan, sehingga dimana ada keadilan maka disitu ada konsep ketidakadilan yang merupakan antithesis dari keadilan.

⁷⁰ Penjelasan Pasal 2 huruf h Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.



Susanto bahkan memaknai keadilan dalam pemaknaan yang tidak biasa yang terkait dengan substansi yang ada di dalamnya. Keadilan akan dibenturkan dengan keraguan dan ketidakadilan, bahwa sesungguhnya keadilan tidak akan berdaya tanpa ketidakadilan dan keraguan.⁷¹ Membahas konsep keadilan yang kemudian dibenturkan dengan ketidakadilan dan keraguan, akan memasuki medan wilayah non sistemik, atau anti sistemik, bahkan hampir bersifat *aphoristic*, karena membicarakan keadilan, ketidakadilan, keraguan berada di wilayah yang labil, goyah atau cair (*melee*). Sehingga keadilan hukum dianggap plural dan plastik.⁷²

Ukuran keadilan yang berada dalam wilayah ide atau cita merupakan wilayah filsafat yang memerlukan perenungan secara mendalam dan komprehensif. Baik Stamler maupun Kelsen menitikberatkan keadilan sebagai tujuan hukum. Oleh karena itu fungsi hukum adalah memelihara kepentingan umum dalam masyarakat, menjaga hak-hak asasi manusia dan mewujudkan keadilan dalam hidup bersama. Ketiga tujuan ini tidak saling bertentangan tetapi merupakan konsep dasar bahwa manusia dalam kehidupannya bermasyarakat harus diatur oleh pemerintah dengan baik berdasarkan hukum.

Plato sebagai peletak dasar hukum kodrat pada masa Yunani Kuno memberikan gagasan tentang apa yang adil menurut kodratnya dan apa yang adil itu harus sesuai atau menurut keberlakuan hukumnya.⁷³ Berkaitan dengan hal ini Sumaryono berpendapat bahwa "hidup manusia harus sesuai

⁷¹ Anthon F. Susanto, *Keraguan dan Ketidakadilan Hukum (Sebuah Pembacaan Dekonstruktif)*, Jurnal Keadilan Sosial, Edisi 1 Tahun 2010, halaman 23.

⁷² Erlyn Idarti, *Demokrasi dan Kekerasan: Sebuah Tinjauan Filsafat Hukum*, Aequitas Juris, Jurnal FH Univ. Katolik Widya Mandira, Kupang, Volume 2 (1), 2008, halaman 33.

⁷³ Made Subawa, *Pemikiran Filsafat Hukum dalam Membentuk Hukum*, Sarathi: Kajian Teori Dan Masalah Sosial Politik, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia Denpasar, Vol. 14 (3), 2007, halaman 244-245.

dengan alam” merupakan pemikiran yang diterima saat itu, dan oleh sebab itu dalam pandangan manusia, seluruh pemikiran manusia harus didasarkan pada kodratnya, sehingga manusia dapat memandang tentang hal yang “benar” dan “keliru”. Untuk melaksanakan peran kodrat manusia tadi, setiap manusia seharusnya mendasarkan tindakannya sesuai dengan gagasan keadilan, sehingga manusia dapat memahami dan melakukan hal-hal yang bertentangan dengan alam tempat manusia hidup”.⁷⁴

Plato berusaha untuk mendapatkan konsep mengenai keadilan dari ilham, sementara Aristoteles mengembangkan keadilan dari analisa ilmiah atas dasar prinsip rasional dengan latar belakang model masyarakat politik dan undang-undang yang telah ada.⁷⁵ Kontribusi Aristoteles bagi filsafat hukum adalah formulasinya terhadap masalah keadilan yang membedakan antara keadilan “*distributif*” dengan keadilan “*korektif*” atau “*remedial*” yang merupakan dasar bagi semua pembahasan teoritis terhadap pokok persoalan. Keadilan ditributif mengacu kepada pembagian barang dan jasa kepada setiap orang sesuai dengan kedudukannya dalam masyarakat; dan perlakuan yang sama terhadap kesederajatan di hadapan hukum (*equality before the law*).⁷⁶

Konsep keadilan yang terus berkembang dan menjadi objek dari pemikiran klasik sampai pemikiran modern yang berusaha untuk menjelaskan apa hakekat dari keadilan. Keadilan dalam pemikiran modern dikembangkan oleh pemikir John Rawls yang berpendapat bahwa keadilan harusnya dapat ditegakkan apabila negara melaksanakan asas keadilan, berupa setiap orang hendaknya memiliki hak yang sama untuk mendapatkan

⁷⁴ E. Sumaryono, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, halaman 92.

⁷⁵ *Ibid.*, halaman 7.

⁷⁶ *Ibid.*, halaman 10.

kebebasan dasar (*basic liberty*); dan perbedaan sosial ekonomi hendaknya diatur sedemikian rupa sehingga memberikan manfaat yang besar bagi mereka yang berkedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak. Dalam bukunya *A Theory of Justice* atau Teori Keadilan, John Rawls menyajikan konsep keadilan yang mengeneralisasikan dan mengangkat teori kontrak sosial dan cara pandang ini disebut sebagai *fairness*. Teori John Rawls didasarkan pada 2 (dua) prinsip yaitu *Equal Right* dan *Economic Equality*.⁷⁷

Radbruch mengatakan bahwa keadilan merupakan ranah dalam wilayah filsafat hukum yang bertugas memformulasikan cita-cita politik dalam istilah keadilan dan ketertiban hukum.

“Alle grossen politischen wandlungen waren vor der Rechtsphilosophie vorbereitet oder begleitet. Am anfang stand die Rechtsphilosophie, am Ende die Revolution”. All great political changes were prepared or accompanied by legal philosophy. In the beginning there was legal philosophy; at the end, there was revolution”.⁷⁸

Keadilan merupakan kebutuhan pokok rohaniah dalam tata hubungan masyarakat dan keadilan merupakan bagian dari struktur rohaniah suatu masyarakat. Suatu masyarakat memiliki gambaran tentang mana yang benar dan salah, kendatipun dalam masyarakat tersebut tidak ada undang-undang tertulisnya. Oleh karena itu menjadi tugas dari pembentuk perundang-undangan untuk bisa memahami nilai-nilai hukum dan nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat.

⁷⁷ Dalam *Equal Right* harus diatur dalam tataran leksikal, yaitu *different principles* bekerja jika prinsip pertama bekerja atau dengan kata lain prinsip perbedaan akan bekerja jika *basic right* tidak ada yang dicabut (tidak ada pelanggaran HAM) dan meningkatkan ekspektasi mereka yang kurang beruntung. Dalam prinsip ini ditekankan harus ada pemenuhan hak dasar sehingga prinsip ketidaksetaraan dapat dijalankan dengan kata lain ketidaksetaraan secara ekonomi akan valid jika menrampas hak dasar manusia.

⁷⁸ Anton F. Susanto, *op. cit.*, halaman 24.

Satjipto Rahardjo mengidentifikasi beberapa definisi keadilan, yaitu: ⁷⁹ Memberikan kepada setiap orang yang seharusnya diterima; Memberikan kepada setiap orang yang menurut aturan hukum menjadi haknya; Kebajikan untuk memberikan hasil yang telah menjadi bagiannya; Memberikan sesuatu yang dapat memuaskan kebutuhan orang; Persamaan pribadi; Pemberian kemerdekaan kepada individu untuk mengejar kemakmuran; Pemberian peluang kepada setiap orang untuk mencari kebenaran; dan Memberikan sesuatu yang layak.

Keberagaman definisi tentang keadilan menunjukkan bahwa upaya untuk mewujudkan sesuatu yang disebut adil tidaklah mudah.⁸⁰ Terkait dengan negara dan kehidupan sosial, hukum mengatur pendistribusian sumberdaya untuk dapat dinilai adil. Dasar keadilan mengacu pada keadilan hukum menurut aliran pemikiran moral. ⁸¹ Aliran utilitarianisme menekankan pada hasil yang dicapai dan pendistribusian sumberdaya dimana disebut adil jika menghasilkan kebaikan terbesar bagi jumlah yang terbanyak. ⁸² Sedangkan aliran deontologikalisme lebih berkomitmen pada cara atau mekanisme atau prosedur yang baik dan standar yang adil maka hasilnya secara otomatis juga akan adil.⁸³

Jika pendistribusian sumberdaya dimaksudkan untuk mendatangkan dampak positif secara sama kepada setiap orang untuk memperoleh sumberdaya, maka mengarah kepada keadilan komutatif. Jika pendistribusian sumberdaya dimaksudkan untuk mendatangkan dampak positif bagi

⁷⁹ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, 1982, halaman 49-51.

⁸⁰ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi-Politik (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial dan Kelompok Diuntungkan)*, Perkumpulan untuk Pembaharuan Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) dan Magister Hukum UGM, Yogyakarta, 2007, halaman 25.

⁸¹ Nurhasan Ismail, *op. cit.*, halaman 26.

⁸² James Rachel, *Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 2004, halaman 187-233.

⁸³ Nurhasan Ismail, *Op. Cit.*, halaman 28.



kelompok masyarakat yang lemah atau kurang diuntungkan secara sosial ekonomis, maka yang akan dituju adalah keadilan korektif.⁸⁴ Jika pendistribusian sumberdaya dimaksudkan untuk memberikan dampak positif bagi kelompok orang yang mengalami kerugian karena tindakan kelompok lain, maka diarahkan kepada keadilan kompensatoris.⁸⁵

Pemaknaan keadilan selalu diawali dengan pemahaman bahwa keadilan merupakan tujuan dari hukum walaupun keadilan kadang tidak secara tersirat dalam teks perundang-undangan tetapi pembuat undang-undang telah memandang dalam pembuatan produk perundang-undangan didasarkan pada keadilan yang merupakan tujuan dari hukum itu sendiri.

Keadilan merupakan cita-cita dan tujuan hukum yang diwujudkan melalui hukum. Penafsiran keadilan memiliki ukuran yang berbeda-beda karena keadilan memiliki banyak dimensi baik sosial, politik, ekonomi, budaya bahkan dimensi hukum sendiri. Pemaknaan keadilan sendiri kadang senantiasa dipertentangkan dengan istilah ketidakadilan, sehingga dimana ada keadilan maka disitu ada konsep ketidakadilan yang merupakan antithesis dari keadilan.

Ukuran keadilan yang berada dalam wilayah ide atau cita merupakan wilayah filsafat yang memerlukan perenungan secara mendalam dan komprehensif. Baik Stamler maupun Kelsen menitikberatkan keadilan sebagai tujuan hukum. Oleh karena itu fungsi hukum adalah memelihara kepentingan umum dalam masyarakat, menjaga hak-hak asasi manusia dan mewujudkan keadilan dalam hidup bersama. Ketiga tujuan ini tidak saling bertentangan tetapi merupakan konsep dasar bahwa

⁸⁴ Bill Shaw dan Art Wolfe, *The Structure of Legal Environment: Law, Ethics, and Bussiness*, PWS-KENT Publishing Company, Boston, halaman 18-19 dalam Nurhasan Ismail, *Op. Cit.*, halaman 26.

⁸⁵ Nurhasan Ismail, *Op. Cit.*, halaman 27.

manusia dalam kehidupannya bermasyarakat harus diatur oleh pemerintah dengan baik berdasarkan hukum.

Thomas Aquinas sebagai penerus tradisi filsafat Aristoteles membedakan 3 (tiga) macam hukum yaitu: hukum abadi (*lex aeterna*)⁸⁶; hukum kodrat (*lex naturalis*)⁸⁷ dan hukum manusia atau hukum positif (*lex humana*)⁸⁸. Hukum manusia (*lex humana*) harus memenuhi syarat baik secara formal maupun materiil. Syarat formalnya hukum manusia harus adil dan dimaksudkan untuk kesejahteraan manusia. Sedangkan syarat materiil: (1) hukum manusia sah jika mengungkapkan hukum kodrat; (2) hukum manusia sah jika merupakan kesimpulan logis dari hukum kodrat; (3) hukum manusia sah jika memberikan keterangan dalam hal yang memang harus diatur, tetapi dari sisi hukum kodrat masih terbuka kepada pengaturan mana yang menjadi pilihan. Thomas Aquinas juga memberikan pandangan tentang keadilan yaitu mengenai apa yang sepatutnya bagi orang lain menurut sesuatu kesamaan proposional (*aliquid opus adaequatum alteri secundum aliquem aequalitatis modum*).

Konsep keadilan yang terus berkembang dan menjadi objek dari pemikiran klasik sampai pemikiran modern yang berusaha untuk menjelaskan apa hakekat dari keadilan. Keadilan dalam pemikiran modern dikembangkan oleh pemikir John Rawls yang berpendapat bahwa keadilan harusnya dapat ditegakkan apabila negara melaksanakan asas keadilan, berupa setiap orang hendaknya memiliki hak yang sama untuk mendapatkan kebebasan dasar (*basic liberty*); dan perbedaan

⁸⁶ Hukum abadi ialah kebijakan atau rencana abadi Tuhan berkaitan dengan pencarian alam semesta atau dunia dengan segala isinya.

⁸⁷ Hukum kodrat ialah perwujudan kebijaksanaan atau rencana abadi dalam kodrat manusia.

⁸⁸ Hukum manusia ialah ketentuan tertentu dari akal budi manusia demi kepentingan bersama yang dibuat oleh orang peduli terhadap komunitas dan diberlakukan secara merata bagi semua orang.



sosial ekonomi hendaknya diatur sedemikian rupa sehingga memberikan manfaat yang besar bagi mereka yang berkedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak. Dalam bukunya *A Theory of Justice* atau Teori Keadilan, John Rawls menyajikan konsep keadilan yang mengeneralisasikan dan mengangkat teori kontrak sosial dan cara pandang ini disebut sebagai *fairness*. Teori John Rawls didasarkan pada 2 (dua) prinsip yaitu *Equal Right* dan *Economic Equality*.⁸⁹

Radbruch mengatakan bahwa keadilan merupakan ranah dalam wilayah filsafat hukum yang bertugas memformulasikan cita-cita politik dalam istilah keadilan dan ketertiban hukum.

*“Alle grossen politischen wandlungen waren vor der Rechtspholosophie vorbereitet oder begleitet. Am anfang stand die Rechtphilosophie, am Ende die Revolution”. All great political changes were prepared or accompanied by legal phlilosophy. In the beginning there was legal philosophy; at the end, there was revolution”.*⁹⁰

Keadilan merupakan kebutuhan pokok rohaniah dalam tata hubungan masyarakat dan keadilan merupakan bagian dari struktur rohaniah suatu masyarakat. Suatu masyarakat memiliki gambaran tentang mana yang benar dan salah, kendatipun dalam masyarakat tersebut tidak ada undang-undang tertulisnya. Oleh karena itu menjadi tugas dari pembentuk perundang-undangan untuk bisa memahami nilai-nilai hukum dan nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Keberagaman definisi tentang keadilan menunjukkan bahwa upaya untuk mewujudkan sesuatu yang disebut adil

⁸⁹ Dalam *Equal Right* harus diatur dalam tataran leksikal, yaitu *different principles* bekerja jika prinsip pertama bekerja atau dengan kata lain prinsip perbedaan akan bekerja jika *basic right* tidak ada yang dicabut (tidak ada pelanggaran HAM) dan meningkatkan ekspektasi mereka yang kurang beruntung. Dalam prinsip ini ditekankan harus ada pemenuhan hak dasar sehingga prinsip ketidaksetaraan dapat dijalankan dengan kata lain ketidaksetaraan secara ekonomi akan valid jika menrampas hak dasar manusia.

⁹⁰ Anton F. Susanto, *op. cit.*, halaman 24.

tidaklah mudah.⁹¹ Terkait dengan negara dan kehidupan sosial, hukum mengatur pendistribusian sumberdaya untuk dapat dinilai adil. Dasar keadilan mengacu pada keadilan hukum menurut aliran pemikiran moral.⁹² Aliran utilitarianisme menekankan pada hasil yang dicapai dan pendistribusian sumberdaya dimana disebut adil jika menghasilkan kebaikan terbesar bagi jumlah yang terbanyak.⁹³ Sedangkan aliran deontologikalisme lebih berkomitmen pada cara atau mekanisme atau prosedur yang baik dan standar yang adil maka hasilnya secara otomatis juga akan adil.⁹⁴

Jika pendistribusian sumberdaya dimaksudkan untuk mendatangkan dampak positif secara sama kepada setiap orang untuk memperoleh sumberdaya, maka mengarah kepada *keadilan komutatif*. Jika pendistribusian sumberdaya dimaksudkan untuk mendatangkan dampak positif bagi kelompok masyarakat yang lemah atau kurang diuntungkan secara sosial ekonomis, maka yang akan dituju adalah *keadilan korektif*.⁹⁵ Jika pendistribusian sumberdaya dimaksudkan untuk memberikan dampak positif bagi kelompok orang yang mengalami kerugian karena tindakan kelompok lain, maka diarahkan kepada keadilan kompensatoris.⁹⁶

Berdasarkan gambaran terminologi keadilan dengan berbagai ukuran tersebut di atas, maka penulis mengambil pemahaman bahwa keadilan dalam hukum dapat

⁹¹ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi-Politik (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial dan Kelompok Diuntungkan)*, Perkumpulan untuk Pembaharuan Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) dan Magister Hukum UGM, Yogyakarta, 2007, halaman 25.

⁹² Nurhasan Ismail, *op. cit.*, halaman 26.

⁹³ James Rachel, *Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 2004, halaman 187-233.

⁹⁴ Nurhasan Ismail, *Op. Cit.*, halaman 28.

⁹⁵ Bill Shaw dan Art Wolfe, *The Structure of Legal Environment: Law, Ethics, and Business*, PWS-KENT Publishing Company, Boston, halaman 18-19 dalam Nurhasan Ismail, *Op. Cit.*, halaman 26.

⁹⁶ Nurhasan Ismail, *Op. Cit.*, halaman 27.



dikelompokkan dalam dua katagori yaitu keadilan menurut perundang-undangan (*legal justice*) yang didasarkan pada hukum yang tertulis dan ada dalam teks perundang-undangan dan keadilan dalam penerapan peraturan perundang-undangan (*implementatif justice*). Sedangkan keadilan yang dibangun dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan keadilan proporsional yang secara teoritis merupakan bentuk perwujudan dari keadilan distributif dan keadilan korektif.

Bentuk perwujudan keadilan tersebut dirumuskan dalam perumusan norma hukum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memberikan pengaturan dengan mewadahi berbagai kepentingan-kepentingan yang secara spesifik merupakan hak⁹⁷, yaitu kepentingan yang dilindungi hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi. Kepentingan pada hakekatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya. Kepentingan-kepentingan sebagai perwujudan keadilan yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ialah:

- a. Kepentingan perorangan berupa perlindungan kepemilikan lahan pertanian pangan berkelanjutan
- b. Kepentingan masyarakat berupa peningkatan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat; peningkatan perlindungan dan pemberdayaan petani; penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak.
- c. Kepentingan perlindungan sumber daya alam yang berupa perlindungan kawasan dan lahan pertanian pangan secara

⁹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1985, halaman



- berkelanjutan; kepentingan dalam penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; memperhatikan keseimbangan ekologi.
- d. Kepentingan bangsa dan negara dalam bentuk upaya mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan melalui perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dan revitalisasi pertanian.

Konsep keadilan yang menghendaki keseimbangan dari berbagai kepentingan tersebut di atas diaplikasikan dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diwujudkan dalam asas-asas dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan, yaitu:

1. Asas sosial dan ekologi

Asas ini merupakan fungsi yang dilekatkan pada pemanfaatan tanah agar mengarah pada terciptanya keseimbangan antara kepentingan individu dan pemilik hak atas tanah dengan kepentingan masyarakat dan keseimbangan antara kepentingan capaian hasil produksi dari tanah dengan kepentingan pemeliharaan atau konservasi.

Aspek sosial terdapat dalam asas penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimana dalam penjelasannya dinyatakan bahwa penyelenggaraan asas itu memperhatikan fungsi sosial lahan dan pemanfaatan lahan sesuai budaya yang bersifat spesifik lokasi dan kearifan lokal. Fungsi sosial lahan memiliki esensi pemahaman yang sama dengan fungsi sosial hak atas tanah



yang diatur dalam ketentuan Pasal 6 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal ini menunjukkan bahwa hak atas tanah (dalam dimensi yang lebih luas disebut lahan) tidak dibenarkan apabila dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan dan pemanfaatannya harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara.

Komponen-komponen yang terkandung dalam asas ini yaitu:

- a. Fungsi sosial dan ekologi hak atas tanah berkaitan dengan pemanfaatan tanah yaitu suatu proses penggunaan tanah yang dapat memberikan nilai manfaat atau keuntungan secara ekonomis, sosial dan ekologis;
 - b. Keseimbangan antara kepentingan individu pemilik hak atas tanah dengan kepentingan masyarakat, sebagai salah satu tujuan dari setiap pemanfaatan hak atas tanah;
 - c. Keseimbangan antara kepentingan untuk mengoptimalkan capaian hasil produksi dengan kepentingan pemeliharaan sumber daya tanah.
2. Asas keadilan dalam kesetaraan gender

Aristoteles berpandangan bahwa keadilan distributif merupakan keadilan yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya jadi bersifat proporsional. Dinilai adil jika setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya secara proporsional. Keadilan distributif berkenaan dengan penentuan hak dan pembagian hak yang adil dalam



hubungan antara masyarakat dengan negara, dalam arti apa yang seharusnya diberikan negara kepada warganegaranya. Hak yang diberikan dapat berupa benda yang tidak bisa dibagi (*undivided goods*) yaitu kemanfaatan bersama dimana warga masyarakat dapat menikmati tanpa harus mengganggu hak orang lain dalam proses penikmatan tersebut. selain itu juga bisa terhadap benda yang dapat ditentukan dan dapat diberikan demi pemenuhan kebutuhan individu dan keluarganya sepanjang negara mampu untuk memberikan apa yang dibutuhkan warga negaranya secara adil, maka keadaan ini akan mendekati dengan apa yang disebut keadilan sosial bagi masyarakat.

Prinsip pembaharuan agraria⁹⁸ juga meliputi mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam. Prinsip ini tertuang dalam Pasal 9 ayat (2) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara, laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik untuk diri sendiri maupun keluarganya.

Konsep keadilan yang dibangun dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan lebih mengarah kepada konsep keadilan Aristoteles⁹⁹ menekankan keadilan lebih pada perimbangan atau proporsi dimana dalam sebuah negara segala sesuatu harus diarahkan pada cita-cita

⁹⁸ Tap MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pasal 5 huruf f.

⁹⁹ J. H. Rapar, *Filsafat Politik Plato*, Rajawali Press, 1991, halaman 82.



yang mulia yaitu kebaikan dan keadilan itu terlihat lewat keadilan dan kebenaran. Penekanan perimbangan atau proporsi pada teori keadilan ini dapat dilihat dari apa yang dilakukan bahwa kesamaan hak itu haruslah sama diantara orang-orang yang sama.

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan diselenggarakan berdasarkan asas keadilan.¹⁰⁰ Asas ini mengandung pemahaman bahwa perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.¹⁰¹ Dari asas ini jelas bahwa penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan tidak membedakan orang dari sisi gender¹⁰² dalam pengertian “penggolongan gramatikal teradap kata-kata benda dan kata-kata lain yang berkaitan dengannya, yang secara garis besar berhubungan dengan jenis kelamin serta ketiadaan jenis kelamin (atau kenentralan)”.

3. Asas pluralisme dalam unifikasi hukum

Asas ini mencakup prinsip-prinsip sebagai berikut: (1) memelihara dan menjaga keutuhan NKRI; (2) menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasikan keanekaragaman dalam unifikasi hukum; (3) mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya alam.

¹⁰⁰ Pasal 2 PERDA Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

¹⁰¹ Penjelasan Pasal 2 Huruf h Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

¹⁰² *Concise Oxford Dictionary of Current English* Edisi 1990 dalam Marzuki, *Studi Tentang Aspek Kesetaraan Gender Dalam Berbagai Aspek*, Makalah Sosialisasi Kesetaraan Gender UNY tanggal 24 Desember 2008 di Kabupaten Sleman.



Asas keragaman memperhatikan keanekaragaman pangan pokok disamping memperhatikan juga fungsi sosial lahan dan pemanfaatan lahan sesuai budaya yang bersifat spesifik lokasi dan kearifan lokal.¹⁰³

Unifikasi hukum dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan diwujudkan dalam pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 terutama Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan beserta ketentuan pelaksanaannya di daerah khususnya Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai sebuah sistem hukum positif yang mengacu kepada asas-asas hukum yang berlaku.

Pluralisme hukum dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan diwujudkan dalam asas sosial dan budaya yang menyatakan bahwa perlindungan kawasan dan lahan pertanian pangan dilakukan dengan menghargai kearifan budaya lokal serta hak-hak komunal adat.¹⁰⁴ Berkaitan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan, maka kedilan diwujudkan dengan pengaturan yang memberikan kesempatan untuk terselenggaranya berbagai pluralitas kepentingan yang berkaitan dengan hal itu baik kepentingan perorangan, masyarakat, bangsa dan negara secara berimbang dengan tujuan untuk terselenggaranya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh masyarakat.

¹⁰³ Penjelasan Pasal 2 huruf j Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

¹⁰⁴ Penjelasan Pasal 2 huruf j Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.



4. Asas keberlanjutan

Asas keberlanjutan mengandung makna bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap keberlangsungan generasi mendatang serta terhadap sesamanya dalam satu generasi. Dalam asas keberlanjutan terdapat unsur-unsur yaitu: (1) pencapaian kesejahteraan ekonomi, karena tujuan dari setiap pembangunan adalah kesejahteraan ekonomi; (2) pengelolaan sumber daya alam penting bagi pemenuhan kebutuhan eksistensi manusia itu sendiri; (3) pelestarian serta peremajaan lingkungan hidup, pencapaian kesejahteraan ekonomi dan sosial disertai dengan pembebanan tanggung jawab terhadap lingkungan menjadi penting agar generasi mendatang mendapatkan kesempatan yang sama untuk memnfaatkan sumber daya alam.

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan diselenggarakan berdasarkan asas keberlanjutan dan konsisten.¹⁰⁵ Yang dimaksud keberlanjutan dan konsisten ialah fungsi, pemanfaatan dan produktifitas lahannya dipertahankan secara konsisten dan lestari untuk menjamin terwujudnya kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional dengan memperhatikan generasi masa kini dan masa mendatang.¹⁰⁶

Pasal 3 menyatakan bahwa Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan: melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan; mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan; melindungi kepemilikan

¹⁰⁵ Pasal 2 huruf b Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

¹⁰⁶ Penjelasan Pasal 2 huruf b Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.



lahan pertanian pangan milik petani; meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat; meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani; meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak; mempertahankan keseimbangan ekologis; dan mewujudkan revitalisasi pertanian.

2. Prinsip Menghargai Keaneragaman (*Diversity*) Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Tujuan dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ialah sebagai sarana untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan di Daerah dan dalam rangka mendukung kebutuhan pangan nasional. Sedangkan pangan merupakan segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati, baik nabati maupun hewani, yang diperuntukkan sebagai makanan utama bagi konsumsi manusia. Dengan demikian perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bentuk perlindungan hukum terhadap sumber daya alam hayati yang dibutuhkan setiap manusia untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Aspek penghormatan terhadap keanekaragaman budaya dalam perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan secara tegas juga dinyatakan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yaitu harus memperhatikan kelestarian lingkungan dan ekosistemnya serta



karakteristik budaya dan daerahnya dalam rangka mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.¹⁰⁷

Kabupaten Sleman memiliki sumber daya hayati yang cukup melimpah, baik sumberdaya hayati tingkat jenis, genetik, maupun ekosistem. Di samping memiliki keanekaragaman hayati yang banyak, daya dukung yang dimiliki juga tinggi, mulai dari iklim, keragaman, endemisitas yang tinggi hingga kepakaran. Dari bagian utara ke arah selatan dapat dijumpai beberapa tipe ekosistem dan sub-ekosistem yaitu: Alpine (kawasan puncak Gunung Merapi) dengan jenis rerumputan, herba, dan perdu; Hutan tropis (Bukit Plawangan) dengan tipe vegetasi hutan hujan tropis yang masih baik dengan kekayaan flora yang melimpah mulai dari tumbuhan bawah seperti rumput, paku, lumut, jamur hingga tumbuhan tingkat tinggi serta tumbuhan epifit; Semak belukar; Tegalan; Kebun campuran; Sungai; Sawah; Perkampungan; Perkotaan dan Kawasan khusus.¹⁰⁸

3. Prinsip Pendekatan Integratif Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Prinsip pendekatan integratif dirumuskan dalam ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan melakukan “revitalisasi pertanian” yaitu kesadaran untuk menempatkan kembali arti penting sektor pertanian secara proporsional dan kontekstual, menyegarkan kembali vitalitas, memberdayakan kemampuan, dan meningkatkan kinerja

¹⁰⁷ Penjelasan Pasal 2 huruf j Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

¹⁰⁸ Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, *Laporan Status Lingkungan Hidup Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2014*, halaman II-6.



pertanian dalam pembangunan nasional dengan tidak mengabaikan sektor lain.

Sedangkan strategi yang ditempuh melalui: pengurangan kemiskinan, keguremen dan pengangguran; peningkatan daya saing, produktivitas dan produksi pertanian; dan pelestarian dan pemanfaatan lingkungan hidup dan sumber daya alam secara berkelanjutan.¹⁰⁹ Dari strategi ini memperlihatkan bahwa terdapat hubungan yang erat antara upaya manusia dalam memberdayakan lingkungan hidup dan sumber daya alam dengan asumsi bahwa manusia dan sumber daya alam merupakan kesatuan sistem kehidupan yang tidak dapat dipisahkan. Manusia membutuhkan sumber daya alam, demikian juga sumber daya alam membutuhkan dukungan manusia agar memberikan manfaat yang lebih optimal bagi kehidupan manusia dan kelestarian sumber daya alam itu sendiri.

4. Prinsip Perspektif Jangka Panjang Dalam Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Prinsip perspektif jangka panjang dalam tersirat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimana dalam penjelasan asas keberlanjutan dan konsisten dimaksudkan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang fungsi, pemanfaatan, dan produktivitas lahannya dipertahankan secara konsisten dan lestari untuk menjamin terwujudnya kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional dengan memperhatikan generasi masa kini dan masa mendatang.

¹⁰⁹ Penjelasan Pasal 2 huruf i Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Hasil analisa terkait substansi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dari kajian Teori Pembangunan Berkelanjutan sebagai berikut:

1. Prinsip-prinsip dasar pembangunan berkelanjutan secara yuridis normatif terformulasikan dalam ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sehingga Peraturan Daerah tersebut merupakan produk hukum yang memenuhi kriteria sebagai hukum yang berorientasi pada pembangunan di bidang pertanian secara berkelanjutan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan produk hukum yang mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam asas-asas hukum maupun dalam ketentuan penyelenggaraannya. Asas-asas hukum yang terdapat di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bentuk landasan hukum bagi penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang selaras dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (pemerataan dan keadilan sosial; penghargaan keanakeragaman sumber daya alam hayati dan keanekaragaman budaya; pendekatan integratif dan perspektif jangka panjang)

2. Prinsip pembangunan berkelanjutan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan masih terbatas pada perumusan asas-asas dan norma hukum saja (substansi hukum) belum menjadi landasan Pemerintah

Daerah Kabupaten Sleman dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan termasuk upaya pengendalian perubahan penggunaan lahan pertanian ke penggunaan non pertanian/alih fungsi lahan pertanian pangan.

Hal ini didukung dari hasil kajian penelitian yang menggambarkan keadaan bahwa:¹¹⁰

- a. Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan skala Nasional tercantum dalam Undang-Undang No 41/2009, perencanaan skala Provinsi tercantum pada Peraturan Daerah D.I Yogyakarta No 10/ 2011 dan pada skala Kabupaten, Kabupaten Sleman belum mempublikasikan produk perencanaan terkait Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- b. Pelaksanaan Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman dapat dikatakan belum konsisten dikarenakan belum adanya perencanaan lokasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan belum adanya program-program yang secara khusus mengarah kepada pertanian pangan berkelanjutan.
- c. Pemerintah setuju dengan perlindungan lahan pertanian tetapi program-program perlindungan lahan pertanian Kabupaten Sleman belum mengarah kepada lahan pertanian pangan berkelanjutan dan belum terdapat program yang dilakukan secara terintegrasi antar dinas.

¹¹⁰ Galuh Kartika Dewi Megawati, *Konsistensi Pelaksanaan Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Studi Kasus Kabupaten Sleman)*, Artikel Ilmiah, UGM, Halaman 214.



- d. Pengetahuan, sikap, praktik pemilik lahan pertanian baik di kawasan perkotaan maupun perdesaan lebih dipengaruhi oleh kebiasaan lingkungan sekitar, dan keaktifan tiap individu dalam mengakses informasi.
3. Keberadaan asas-asas pembangunan berkelanjutan yang terdapat dalam substansi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum memberikan dampak terhadap dukungannya terhadap perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang terlihat dari data perubahan penggunaan lahan pertanian ke non pertanian mengalami peningkatan (tahun 2020 seluas 9,02 Ha; Tahun 2021 seluas 95,81 Ha dan Tahun 2022 seluas 3626,08 Ha) berdasarkan data statistik dari Dinas Pertanahan Dan Tata Ruang Kabupaten Sleman Tahun 2023.

Hasil analisa terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan disimpulkan bahwa Peraturan Daerah tersebut disusun berdasarkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang meliputi prinsip pemerataan dan keadilan sosial; penghargaan keanakeragaman sumber daya alam hayati dan keanekaragaman budaya; pendekatan integratif dan perspektif jangka panjang dalam perumusan norma hukumnya.

Konsep pembangunan berkelanjutan agar memiliki kemanfaatan secara nyata semsetinya dikolaborasikan dengan prinsip hukum pembangunan. Dalam sejarah perkembangan hukum di Indonesia muncul salah satu teori yang banyak mendapatkan perhatian, yaitu Teori Hukum Pembangunan

dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH., LL.M. Elaborasi Teori Hukum Pembangunan terkait dengan Teori Pembangunan Berkelanjutan didasarkan pada asumsi bahwa:¹¹¹

Pertama, Teori Hukum Pembangunan sampai saat ini merupakan teori hukum yang eksis di Indonesia karena diciptakan oleh orang Indonesia dengan melihat dimensi kultur masyarakat Indonesia, sehingga teori hukum pembangunan lahir, tumbuh dan berkembang sesuai dengan kondisi Indonesia. Dengan demikian jika diaplikasikan akan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat Indonesia yang pluralistik.

Kedua, secara dimensional Teori Hukum Pembangunan mempergunakan kerangka acuan pandangan hidup (*way of live*) masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan maka norma, asas, kelembagaan dan kaidah dalam Teori Hukum Pembangunan relatif kompleks meliputi dimensi *struktural* (struktur), *culture* (kultur) dan *substance* (substansi) sebagaimana pandangan sebuah sistem hukum menurut Lawrence W. Friedman.¹¹²

¹¹¹ Lilik Mulyadi, *Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M., (Sebuah Kajian Deskriptif Analitis)*, Artikel Ilmiah, UNPAD, Bandung, Halaman 1-2.

¹¹² Lawrence W. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York, 1984, hlm. 1-8. dan pada *Legal Culture and Social Development*, Stanford Law Review, New York, hlm. 1002-1010 serta dalam *Law in America: a Short History, Modern Library Chronicles Book*, New York, 2002, hlm. 4-7 menentukan pengertian struktur adalah, “*The structure of a system is its skeleton framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the though rigid nones that keep the process flowing within bounds..*”, kemudian substansi dirumuskan sebagai, “*The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave,*” dan budaya hukum dirumuskan sebagai, “*The legal culture, system their beliefs, values, ideas and expectation. Legal culture refers, then, to those ports of general culture customs, opinions ways of doing and thinking that bend social forces toward from the law and in particular ways.*”



Ketiga, pada prinsipnya Teori Hukum Pembangunan memberikan dasar fungsi hukum sebagai "sarana pembaharuan masyarakat"¹¹³ (*law as a tool social engineering*) dan hukum sebagai sistem sangat diperlukan bagi bangsa Indonesia dalam pengembangan sistem hukumnya.¹¹⁴

Lebih jauh, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:

1. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih penting.
2. Konsep hukukum sebagai "alat" akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan "*legisme*" sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.
3. Konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.¹¹⁵

¹¹³ Pada dasarnya, fungsi hukum sebagai "sarana pembaharuan masyarakat" (*law as a tool of social engineering*) relative masih sesuai dengan pembangunan hukum nasional saat ini, namun perlu juga dilengkapi dengan pemberdayaan birokrasi (*beureucatic engineering*) yang mengedepankan konsep panutan atau kepemimpinan, sehingga fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan masyarakat dalam satu wadah yang disebut "*beureucatic and social engineering*" (BSE). Lihat Romli Atmasasmita, *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan dalam "Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII" di Denpasar, 14-18 Juli 2003, Halaman. 7.

¹¹⁴ Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Penerbit: CV. Mandar Maju, Bandung, 2003, Halaman 5.

¹¹⁵ Shidarta, *Op. Cit.*, Halaman 411.

Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja mengatakan, bahwa:

“Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.”¹¹⁶

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat”/”*law as a tool of social engeneering*” atau “sarana pembangunan” dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut :¹¹⁷

Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung

¹¹⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Kumpulan Karya Tulis), Penerbit Alumni, Bandung, 2002, Halaman 14.

¹¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1995, Halaman 13.



dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.

Aksentuasi tolok ukur konteks di atas menunjukkan ada 2 (dua) dimensi sebagai inti Teori Hukum Pembangunan yang diciptakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yaitu: Ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya; dan Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

Mochtar Kusumaatmadja juga mengemukakan bahwa “hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan”. Pengertian hukum di atas menunjukkan bahwa untuk memahami hukum secara holistik tidak hanya terdiri dari *asas* dan *kaidah*, tetapi juga meliputi *lembaga* dan *proses*. Keempat komponen hukum itu bekerja sama secara integral untuk mewujudkan kaidah dalam kenyataannya dalam arti pembinaan hukum yang pertama dilakukan melalui hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara substansial merupakan salah satu perwujudan prinsip Pembangunan Berkelanjutan khususnya di sektor pembangunan pertanian. Namun demikian prinsip-

prinsip pembangunan berkelanjutan ini masih bersifat konseptual normatif karena belum diaplikasikan secara nyata dalam kehidupan masyarakat oleh pihak-pihak yang berkepentingan (Pemerintah Daerah, Pemilik Tanah, Petani, Organisasi Petani) sehingga Peraturan Daerah ini belum mampu mendukung penyelenggaraan konsep pembangunan berkelanjutan khususnya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan serta pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sleman.

Secara teoritik Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum memenuhi aspek Kepastian Hukum dalam artian bahwa ketentuan hukum tidak hanya berhenti pada perumusan norma hukum saja, akan tetapi seharusnya sampai pada pelaksanaan dan penegakan hukumnya. Oleh karena aspek kepastian hukumnya bermasalah maka Peraturan Daerah ini juga tidak bisa diharapkan mendukung aspek kemanfaatan dan keadilan sebagaimana menjadi tujuan utama dari pembentukan norma hukum dalam pandangan Bahkan Gustav Radbruch yang merupakan. Radbruch pada akhirnya mengoreksi pandangannya sendiri dan menyatakan bahwa cita hukum tidak lain daripada keadilan. Selanjutnya ia juga menyatakan, "*Est autem jus a justitia, sicut a matre sua ergo prius fuit justitia quam jus.*" Yang artinya: Akan tetapi hukum berasal dari keadilan seperti lahir kandungan ibunya; oleh karena itu, keadilan telah ada sebelum adanya hukum.¹¹⁸

Kepastian hukum dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten

¹¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Edisi Revisi), *Op.Cit.*, Hlm. 89. Dikutip dari Kurt Wilk, *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dobin*, Cambridge, Harvard University Press, 1950, Halaman 73.



Sleman berdasarkan Peraturan Daerah No. Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan persyaratan bagi terwujudnya aspek kemanfaatan dan aspek keadilan sesuai dengan tujuan dibentuknya Peraturan Daerah ini. Aspek kepastian hukum perlu dukungan konsep Hukum Pembangunan dimana hukum sebagai sebuah sistem nilai membutuhkan dukungan kelembagaan sebagai pelaksana dan dukungan komitmen kelembagaan dalam proses penegakan hukum secara konsisten.

D. Keberlakuan Hukum Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), maka setiap kegiatan harus mendasarkan pada hukum. Hukum pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan peraturan atau kaidah dalam kehidupan bersama, keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.¹¹⁹ Dengan demikian sebuah negara yang berdasarkan atas hukum mutlak dibutuhkan pembentukan norma-norma hukum sebagai sarana untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Norma-norma hukum secara teoritis maupun praktis dinyatakan memiliki keberlakuan atau “Landasan kesahan”¹²⁰ manakala sebuah norma hukum memiliki landasan keabsahan yang meliputi landasan Yuridis, Filosofis dan Sosiologis. Pokok-pokok pikiran pada konsideran Undang-Undang ataupun Peraturan Daerah

¹¹⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 1986, Halaman 37.

¹²⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, Halaman 19.

memuat unsur filosofis, yuridis dan sosiologis yang menjadi latar belakang pembuatannya.¹²¹

Ketiga landasan keberlakuan atau kesahan inilah yang akan dipergunakan sebagai analisis terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sehingga diperoleh hasil analisa yang bisa menjawab permasalahan belum adanya dukungan terhadap perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan serta pengendalian lahan pertanian pangan di kabupaten Sleman.

1. Keberlakuan Yuridis

Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan.¹²² Pembentukan Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan peraturan pelaksanaannya merupakan jawaban atas permasalahan hukum dengan pertimbangan belum terdapatnya norma hukum yang khusus mengatur tentang perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Indonesia. Peraturan pelaksanaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuklah Peraturan Daerah Provinsi No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan di Tingkat Kabupaten dibentuklah Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

¹²¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, halaman 108.

¹²² Angka 19 Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



Setiap norma hukum dalam sebuah sistem hukum dianggap memiliki kesahan jika memenuhi persyaratan keberlakuan termasuk Peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Keberlakuan norma hukum dipergunakan sebagai alat analisa terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yaitu untuk melihat apakah Peraturan Daerah ini memiliki landasan keberlakuan sebagai bagian dari sistem hukum nasional yang menjadi dasar bagi penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman.

Menurut Kelsen, suatu norma dinyatakan valid, karena norma tersebut dianggap dan dinyatakan sebagai sesuatu yang valid, ia menjadi valid karena dianggap valid. Paradigm ini disebut sebagai “*as if*” (seolah-olah). Validitas suatu norma didasarkan kepada norma yang ada di atasnya dan norma tertinggi dalam suatu tertib norma adalah apa yang oleh Kelsen disebut sebagai “*Grundnorm*” (norma dasar atau *basic norm*).¹²³

Validitas norma menurut Kelsen harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (1) norma tersebut harus merupakan bagian dari sebuah system norma; (2) system norma tersebut harus berjalan secara efektif. Validitas norma pada gilirannya akan menciptakan apa yang disebut sebagai hierarkhi norma yang dalam pemikiran Kelsen disebut “*Stufenbau Theory*”. Setiap norma agar menjadi norma yang valid harus dinyatakan valid dan tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atasnya. Norma paling tinggi adalah *grundnorm*. Kelsen menggambarkan suatu system hukum sebagai sebuah system norma yang saling terkait satu sama lain (*interlocking norms*) yang bergerak dari suatu norma yang umum (*the most general ought*) menuju ke norma yang lebih

¹²³ Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 2nd edition, Verlag Frans Deutiche Wien, 1960, halaman 196-204.

konkret (*the most particular or concrete*). Validitas semua norma tersebut pada akhirnya akan bermuara dan mendapatkan validasi dari *grundnorm*. Relasi dan hirarkhi antara *grundnorm* dan norma lainnya adalah: *Grundnorm* → *norms* → *sub-norms*. Menurut Kelsen, hierarki norma hanya mengenal superordinasi dan subordinasi, tidak mengakui adanya koordinasi. Cland¹²⁴ menyatakan bahwa: “*Kelsen’s conception of the hierarchy of legal norms is by its terms one of superordination and subordination, and he excludes the conception of coordination, that is, of governmental organs having powers on the same level to create legal norms with respect to different subyect matters.*”

Dalam pandangan Kelsen, sebuah sistem hukum memiliki tata hukum yang berjenjang dimana pandangan ini dipengaruhi oleh Adolf Merkl yang terlebih dahulu menulis tentang Teori Hukum Berjenjang (*Stufen Theory*). Teori Norma Hukum Berjenjang dari Hans Kelsen dipegaruhi oleh pandangan Adolf Merkl yaitu Teori Tahapan Hukum (*die Lehre vom Sufenbau der Rechtsordnung*) yang menyatakan bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hirarki. Hirarki ini dimanifestasikan dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah yang dalam prosesnya selalu mengalami konkretisasi dan individualisasi.¹²⁵

Stufen Theory berpandangan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan abstrak, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi

¹²⁴ Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, Selangor: International Law Book Series, 2005, halaman 100.

¹²⁵ Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, halaman 147-149.



dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan dasar bagi norma-norma yang di bawahnya, sehingga norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*. Dalam tata susunan sistem norma, norma yang tertinggi (norma dasar) menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya sehingga jika norma dasar berubah, maka akan menjadi rusak sistem norma yang berada di bawahnya.¹²⁶

Hans Kelsen berpandangan bahwa hukum adalah sebuah sistem norma. Norma merupakan pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang seharusnya dilakukan. Norma hukum merupakan produk manusia sebagai pedoman dalam bertingkah laku dalam bermasyarakat. Norma hukum menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹²⁷

Teori Norma Hukum Berjenjang (*Stufenbau Theory*) dan Teori Norma Dasar (*Grundnorm*) menghendaki keserasian (harmonis) antara ketentuan perundang-undangan yang satu dengan yang lain baik secara vertikal maupun horizontal. Untuk mengukur konsistensi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan norma dasar diukur dengan kaidah logika hukum sebagai berikut:¹²⁸

¹²⁶ *Ibid*, halaman 153-156.

¹²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, halaman 58.

¹²⁸ Hans Kelsen, *Op. Cit.*, halaman 142.



1. Kaidah derogasi (setiap aturan hukum berasal dari aturan yang lebih tinggi).

Aplikasi kaidah derogasi menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan Peraturan Daerah yang bersumber dari Peraturan yang ada di atasnya yaitu Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dirubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 6 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dasar pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan didasarkan kepada ketentuan:

- a. Pasal 20, Pasal 21, Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28C, dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- d. Pasal 14; Pasal 27; Pasal 30; Pasal 33; Pasal 35; Pasal 37; Pasal 39; Pasal 54; Pasal 56; Pasal 58; Pasal 61; Pasal 68 Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- e. Pasal 6; Pasal 17; Pasal 18; Pasal 19; Pasal 21; Pasal 26; Pasal 34; Pasal 38 Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.



2. Kaidah non kontradiksi (tidak boleh ada kontradiksi antara satu aturan hukum dengan aturan hukum yang lainnya, sehingga antara satu norma hukum dengan norma hukum lainnya haruslah harmonis, sinkron dan teritegrasi (*principle of integrity*)).

Dalam sebuah sistem hukum diharapkan ada harmonisasi peraturan secara teoritik berkenaan dengan prinsip dasar yang ada dalam teori *Stufentheorie* Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaedah berjenjang, dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegang pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi seperti konstitusi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*gorundnorm*). Hans Nawiasky mengelompokkan sistem norma hukum dalam: (1) *Staats fundamental norm* (norma fundamental Negara); (2) *Staats grund gezets* (aturan dasar negara); (3) *Formeel gezets* (Undang Undang formal); dan Verordunen dan *Autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada dasarnya merupakan bentuk penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dari Pemerintah Pusat yang melibatkan peran Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Oleh karena itu penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman merupakan bagian dari penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan Nasional. Hal ini terlihat dari ketentuan yang mengharuskan adanya koordinasi antara pemerintah daerah Kabupaten dengan Pemerintah



Daerah Provinsi dan Pemerintah Pusat.¹²⁹ Koordinasi dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman meliputi: koordinasi perencanaan dan penetapan, pemanfaatan, pembinaan, pengendalian, pengawasan sistem informasi, perlindungan dan pemberdayaan petani, serta pembiayaan dan peran serta masyarakat dalam rangka Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Kewenangan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan tugas oleh Pemerintah Pusat secara sentralistik yang dalam pelaksanaannya Pemerintah Pusat dapat menguasai (memberi kuasa) kepada Pemerintah Daerah tetapi bukan sebuah keharusan. Hal ini disebabkan jika pemerintah pusat memberikan kuasa kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangan itu, maka pemberian kuasa itu bersifat *medebewind* atau dalam kerangka membantu Pemerintah Pusat.¹³⁰

Pengertian dikuasakan mengandung beberapa komponen, yaitu: ¹³¹ (a) Adanya pernyataan pihak yang memegang kewenangan untuk menyerahkan kewenangannya kepada institusi atau pihak lain yang ditunjuk; (b) Pihak yang menerima kuasa hanya boleh melaksanakan kewenangan dalam pernyataan penyerahan; (c) Pihak penerima penyerahan harus mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada pemberi kewenangan. Dalam praktik tata

¹²⁹ Lihat Ketentuan Pasal 35, Pasal 36, Pasal Pasal 58, Pasal 65 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Ketentuan Pasal 6, Pasal 8, Pasal 18, Pasal 19 Perda Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

¹³⁰ Nurhasan Ismail, *op. cit.*, halaman 34.

¹³¹ Hartono Soerjopratikno, *Perwakilan Berdasarkan Kehendak*, PT. Mustika Wikasa, Yogyakarta, 1994, halaman 50-57.



pemerintahan, kewenangan eksekutif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan sebagian kemudian dikuasakan atau diserahkan kepada Pemerintah Daerah atas dasar asas dekonsentrasi. Berdasarkan asas dekonsentrasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dibatasi hanya menyangkut kewenangan menyelenggarakan atau melaksanakan dan bukan kewenangan untuk mengatur. Penyerahan inipun didasarkan pada asumsi bahwa instansi di daerah yang melaksanakan merupakan instansi pemerintah pusat yang ada di daerah dan bukan sebagai lembaga otonom daerah.

Dalam peraturan perundang-undangan disebutkan hanya ada 2 instansi/jabatan yang disebut untuk melaksanakan kewenangan di bidang pertanahan yang diserahkan kepada daerah yaitu Gubernur atau Kepala Kantor Wilayah BPN di Tingkat Propinsi dan Bupati atau Kepala Kantor Pertanahan di Tingkat Kabupaten yang diberi kewenangan melaksanakan dalam kedudukannya sebagai instansi pusat di daerah.

Dalam perkembangannya, asas dekonsentrasi di bidang pertanahan ini mulai bergeser kearah asas desentralisasi dengan memberikan kewenangan secara otonom kepada daerah salah satunya di bidang pertanahan. Permasalahan yang timbul ialah apakah dengan prinsip otonomi daerah “Hak Menguasai Negara” menjadi kewenangan daerah dan tidak lagi menjadi kewenangan penuh pusat ? Hal ini perlu dipahami bahwa Hak Menguasai Negara merupakan bagian dari Hak Bangsa, dimana hak bangsa merupakan hak yang dipunyai secara bersama-sama oleh seluruh Bangsa Indonesia. Hak bangsa mengandung unsur: (a) Unsur kepunyaan yang bersifat keperdataan yang artinya bahwa setiap orang baik induvidu maupun kelompok



harus diberi kesempatan dan hak untuk mempunyai, mengolah atau menggunakan, dan menikmati hasil dari bagian tanah tertentu yang ada di wilayah Indonesia; (b) Unsur kewenangan yang bersifat public untuk merencanakan dan mengatur kepemilikan, perusahaan, dan penggunaan tanah sehingga setiap individu dan kelompok dapat memperoleh manfaat dan meningkatkan kesejahteraan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara hierarkhis tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dan juga merupakan pelaksanaan dari semangat otonomi daerah yang berdasarkan pada Pasal 8 ayat (6) Undang Undang Dasar 1945 dan semangat dalam upaya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Undang Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria serta Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan jo Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 6 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan disamping merupakan pelaksanaan dari semangat otonomi daerah (desentralisasi) dan semangat Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria



yang sentralistik. Perlindungan hukum lahan pertanian pangan merupakan urusan yang berkaitan dengan pertanahan, dimana urusan ini menurut konsep Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria ditangani secara sentralistik oleh pemerintah pusat. Kekuasaan Negara atas tanah atau secara tehnis yuridis disebut Hak Menguasai Negara (HMN) atas tanah oleh Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria diserahkan pelaksanaannya kepada Pemerintah Pusat. Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria¹³² jika ditafsirkan secara *a contrario* jelas dapat disimpulkan adanya sentralisasi pelaksanaan HMN.¹³³

Secara substansial terdapat potensi disaharmonisasi peraturan perundang-undangan pada level Undang Undang yang berkaitan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang menyebabkan tumpah tindih sebagai berikut:

- 1) Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Pasal 10 ayat (1) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 terkait perbedaan istilah lahan pertanian;
- 2) Pasal 63 huruf e Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Pasal 37, Pasal 38 dan Pasal 39 Undang Undang No. 19 Tahun 2013 terkait Bank Petani dan Asuransi Petani;

¹³² Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-Daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Penjelasan lebih lanjut "Ketentuan dalam ayat (4) bersangkutan dengan asas otonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Dengan denikian pelimpahan wewenang (maksudnya kepada Pemerintah Daerah) untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah adalah *medebewind*).

¹³³ Nurhasan Ismail, *Otonomi Bidang Pertanahan: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah dan Ideologi Politik Pertanahan*, Jurnal Mimbar Hukum, UGM, halaman 33-34.



- 3) Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Undang Undang No. 26 Tahun 2007 terkait dengan perbedaan istilah lahan;
- 4) Pasal 74 ayat (1) Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Pasal 70 ayat (1) Undang Undang No. 26 Tahun 2007 terkait pemidanaan;
- 5) Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan UNDANG UNDANG No. 18 Tahun 2012 terkait dengan variabel perlindungan terhadap keanekaragaman pangan;
- 6) Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Pasal 70 ayat (1) UNDANG UNDANG No. 26 Tahun 2009 terkait variabel penegakan hukum terhadap perbedaan tindak pidana;
- 7) Permentan No. 41/Permentan/OT.140/9/2009 dengan Permentan No. 07/Permentan/OT.140.2/2012 terkait dengan perbedaan istilah mengenai kawasan pertanian;

Selain potensi disharmonisasi tersebut di atas, dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang berkaitan dengan kewenangan kepada kelembagaan (struktur hukum) dimungkinkan terjadi karena ketidakjelasan soal pemberian kewenangan pemerintahan di bidang pengelolaan sumber daya agraria khususnya bidang pertanahan. Potensi disharmonisasi dimungkinkan terjadi antara Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Undang Undang No. 32 Tahun 2014 serta dengan Undang Undang No. 5 Tahun 1960. pemberian kewenangan dalam Undang Undang No. 41 Tahun 2009 diistilahkan dengan desentralisasi, kemudian dalam Undang Undang No. 5 Tahun 1960 diistilahkan dengan otonomi dan tugas pembantuan dan dalam Undang Undang No. 32 Tahun 2014 dikenal pemberian kewenangan dengan istilah desentralisasi.



Ketidajelasan pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah memunculkan berbagai penafsiran yang berbeda-beda sehingga bisa menimbulkan disharmonisasi diantara ketiga Undang Undang tersebut termasuk disharmonisasi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Undang Undang No. 41 Tahun 2009 mempergunakan asas desentralisasi sementara sebagian pasal yang terkandung di dalamnya menunjukkan atau mencerminkan adanya tugas pembantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan Undang Undang No. 5 Tahun 1960 menganut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan asumsi bahwa kewenangan hak menguasai negara merupakan kewenangan mutlak pemerintah pusat. Sehingga menjadi persoalan apakah Undang Undang No. 41 Tahun 2009 merupakan amanat dari Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 atau merupakan amanat dari Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 ataukah merupakan pengembalian amanat dari kedua pasal tersebut. Potensi dirharmonisasi ini sangat berkaitan dengan pelaksanaan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di daerah mengingat obyek lahan pertanian pangan berada di daerah (wilayah pemerintah provinsi dan kabupaten/kota).

Selain terdapat potensi disharmonisasi di level Undang Undang, potensi disharmonisasi juga dimungkinkan pada level Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur tentang perlindungan hukum lahan pertanian pangan yaitu: Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2012 tentang Sistem



Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian jo Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964; Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah; Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi; Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar; Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar; dan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Potensi disharmonisasi juga dimungkinkan pada tingkatan Peraturan Presiden yang khusus mengatur tentang perlindungan hukum lahan pertanian pangan yaitu: Perpres No. 154 Tahun 2014 tentang Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan; Permentan No. 56/Permentan/RC.40/2016 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian; Permentan No. 41 Tahun 2009 tentang Kriteria Teknis Kawasan Peruntukkan Pertanian; Permentan No. 7 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Tentang Kriteria Dan Persyaratan Kawasan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Permentan No. 79 Tahun 2013 tentang Pedoman Kesesuaian Lahan Pada Komoditas Tanaman Pangan; Permen ATR No. 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian; Permen ATR/Kepala BPN No. 19 Tahun 2016 tentang Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pada Wilayah Yang Belum Terbentuk Rencana Tata Ruang Wilayah; Permentan No. 81 Tahun 2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Permentan No.



18/PERMENTAN/RC.040/4/2018 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Koperasi Petani; Permentan No. 42 Tahun 2013 tentang Kriteria dan Tata Cara Penilaian Petani Berprestasi Tinggi Pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Permenpu No. 41 Tahun 2007 tentang Kawasan Budi Daya dengan Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo Perpres No. 30 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Inppres No. 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

Potensi diharmonisasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimungkinkan dengan Peraturan Daerah lainnya yang mengatur juga tentang lahan pertanian yaitu: Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041; Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang; Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 44 Tahun 2017 tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang; dan Peraturan Daerah Sleman No. 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang.

Pada tingkatan peraturan perundang-undangan tidak ada disharmonisasi dalam arti Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Terdapat potensi disharmonisasi baik secara vertikal maupun secara horisontal

terkait dengan pengaturan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan. Potensi disharmonisasi secara vertikal berkenaan dengan kejelasan mengenai hak, kewajiban, perlindungan dan penegakan hukum dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dilaksanakan di daerah yang diberi kewenangan secara konkuren oleh pemerintah pusat di bidang otonomi daerah. Potensi disharmonisasi horisontal terjadi pada substansi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan berbagai peraturan daerah yang sederajat khususnya yang mengatur tentang pemanfaatan ruang wilayah.

3. Kaidah deviratif (*devirative principle*), aturan hukum di tingkat bawah merupakan bagian dari aturan hukum tingkat lebih tinggi yang ditarik berdasarkan prinsip deduksi praktikal.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan perintah peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut merupakan perintah dari kekuasaan (negara) yang didasarkan pada ketentuan Konstitusi Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945, dimana negara diberikan hak menguasai negara untuk mengelola sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kewenangan Negara atas pengelolaan sumber daya alam (bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang



terkandung di dalamnya) berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada negara untuk melaksanakan tugas hak menguasai negara sebagaimana ditentukan Pasal 2 ayat (2) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dalam Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria dinyatakan bahwa untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia tidak perlu dan tidaklah pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik sumber daya alam. Adalah tepat jika Negara bertindak sebagai badan penguasa yang memiliki tugas untuk:¹³⁴

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharanya;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bagian bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Negara (pemerintah pusat) adalah pemegang kedaulatan tunggal atas hak menguasai negara dan ketika menyelenggarakan kewenangannya melibatkan pemerintahan yang lebih rendah baik Pemerintah Daerah Provinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, berdasarkan asas tugas pembantuan/*medebewind*. Terkait penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan maka bukan diartikan

¹³⁴ Pasal 2 ayat (2) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.

bahwa Kabupaten Sleman memiliki kewenangan penuh atas dasar hak menguasai negara, akan tetapi kewenangan penuh tetap menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Kabupaten Sleman hanya menjalankan tugas pembantuan terkait kewenangan Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan berdasarkan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sejalan dengan pandangan Hans Kelsen, Hans Nawiasky mengembangkan teori Kelsen tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu Negara. Dalam bukunya *Allgemein Rechtslehre*, suatu norma hukum dari Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang, dimana norma yang berada di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu Negara menjadi empat kelompok besar, yaitu:¹³⁵ (1) Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorn*); (2) Aturan Dasar/Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*); Undang-Undang Formel (*Formel Gezets*); dan Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom (*Verodnung & Autonome Satzung*).

Dalam suatu Negara norma dasar disebut norma fundamental negar, dimana landasan dasar filosofinya mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan Negara lebih lanjut. Norma fundamental Negara berisi norma hukum yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (UUD) suatu Negara (*Staatsvefassung*), termasuk norma perubahannya. Hakikat hukum suatu norma

¹³⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, halaman 27.



fundamental Negara adalah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau UUD dan keberadaannya eksis lebih dahulu daripada konstitusi atau UUD.¹³⁶ Untuk konteks Negara Indonesia maka Pancasila merupakan *Staatsfundamentalnorm*), yang menjadi sumber dari segala sumber tertib hukum dalam sistem hukum nasional Indonesia.

Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgezets*) biasanya mengatur tentang (1) hal-hal pembagian kekuasaan Negara di puncak pemerintahan; (2) hubungan antara lembaga-lembaga Negara dan (3) hubungan antara Negara dan warga negaranya.¹³⁷ Dalam konteks Indonesia aturan dasar Negara tertuang dalam batang tubuh UUD RI 1945, Ketetapan MPR RI, serta hukum dasar tertulis yang sering disebut Konvensi Ketatanegaraan. Aturan dasar Negara atau aturan pokok Negara merupakan pedoman, sumber, dasar dan landasan bagi pembentukan suatu undang-undang (*formell gesetz*) dan peraturan-peraturan lain yang lebih rendah, yang merupakan peraturan perundang-undangan, yaitu peraturan yang dapat mengikat langsung semua orang.¹³⁸

Berdasarkan kaidah derivatif Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari sistem hukum nasional dalam pengaturan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Perlindungan Lahan Pertanian Pangan

¹³⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, halaman 359.

¹³⁷ Maria Farida Indriati Soeprapto, *Op. Cit.*, halaman 30.

¹³⁸ Aziz Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, halaman 23.

Berkelanjutan merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya baik berupa peraturan daerah provinsi maupun perundang-undangan lainnya yang berlaku.

3. Kaidah sistem (*systemic principle*), suatu sistem hukum yang lebih rendah tingkatannya merupakan subsistem dari peraturan hukum yang lebih tinggi, sehingga semua aturan hukum yang berlaku merupakan sebuah sistem secara keseluruhan. Peraturan daerah merupakan bagian dari tata hukum nasional yang merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota/madya.¹³⁹

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai produk hukum daerah tentunya dalam struktur hirarki peraturan perundang-undangan memberikan penjelasan tentang birokrasi pemerintahan maupun yang lainnya, karena di dalam pembentukan Peraturan Daerah tidak ada batasan melainkan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, undang-undang yang lebih tinggi serta Peraturan Daerah lainnya.

¹³⁹ Lihat Pasal 1 angka 8 Undang Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



Urgensi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam upaya mewujudkan prinsip-prinsip otonomi daerah dimana Peraturan Daerah ini memiliki beberapa fungsi:

- a. Pertama, sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana amanat Undang Undang Dasar RI Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
 - b. Kedua sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah khususnya terkait perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan tetap menampung keragaman kearifan lokal dengan tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945.
 - c. Ketiga, berfungsi sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah khususnya peningkatan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya dalam pemenuhan kebutuhan pangan.
 - d. Keempat, sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Kaidah generalisasi (*generalized principle*), aturan hukum yang lebih tinggi merupakan generalisasi dari aturan hukum yang lebih rendah, demikian juga sebaliknya, bahwa aturan yang lebih rendah merupakan kekhususan dari aturan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan peraturan khusus (*lex specialis*) dari peraturan yang ada di atasnya yaitu Peraturan Daerah Daerah



Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (*Lex generalis*).

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan pada dasarnya memenuhi kaedah-kaedah derogasi, non kontradiksi, deviratif, sistem, generalisasi dalam pandangan positivisme idealis Han Kelsen. Akan tetapi untuk kaidah non kontradiksi masih dimungkinkan adanya potensi dishamonisasi baik vertikal maupun horisontal sehingga sistem penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman dimana yuridis normatif masih membutuhkan dukungan harmonisasi pengaturan khususnya dengan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Izin Pemanfaatan Ruang dan Perencanaan Tata Ruang yang selalu mengalami perkembangan dan perubahan.

Kepastian hukum menjadi salah satu tujuan pembentukan norma hukum khususnya yang mengatur tentang pertanahan. Kepastian hukum digambarkan sebagai kondisi dimana terdapat norma hukum yang tertulis, lengkap dan terperinci serta pelaksanaan secara konsisten. Kepastian hukum dalam hukum yang mengatur pengelolaan sumber daya alam di Indonesia mengarah kepada unifikasi hukum tanpa meninggalkan keberadaan pluralitas hukum yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Unifikasi hukum ini unik karena masih memungkinkan diberlakukannya hukum adat dan hukum agama khususnya dalam pengaturan bidang pertanahan.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, Halaman 105.



Dari aspek yuridis perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan serta pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman belum memiliki aspek kepastian hukum oleh karena belum adanya peraturan pelaksanaan secara tertulis, lengkap dan terperinci yang mengatur tentang perlindungan hukum lahan pertanian berkelanjutan sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Oleh karena belum ada pelaksanaan dari Peraturan Daerah tersebut maka penegakan hukum berupa pemberian sanksi terhadap pelanggaran Peraturan Daerah ini juga belum bisa diterapkan. Aspek yuridis dari penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan membutuhkan kepastian hukum dalam pengertian selain tersedianya peraturan daerah juga perlu dukungan peraturan-peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Bupati dan Keputusan Bupati sebagai pendukung pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara konsisten di tataran empiris.

2. Keberlakuan Filosofis

Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Hukum harus bersumber dari kesadaran dan kenyataan-kenyataan masyarakat, kalau tidak begitu tidak efektif. Oleh karena itu materi hukum harus historik, sosiologis dan filosofis

dari masyarakat yang bersangkutan.¹⁴¹ Perwujudan Pancasila sebagai nilai hukum prismatik diwujudkan dalam beberapa hal, yaitu: (1) Pancasila memadukan unsur baik dari paham Individualisme dan Kolektivisme; (2) Pancasila mengintegrasikan pada cita konsepsi negara hukum yang kepastian hukum yang menekankan pada kepastian hukum serta cita rasa keadilan; (3) Pancasila menerima hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat (*las as tool of social engineering*) sekaligus hukum sebagai cermin rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat; (4) Pancasila menganut paham *religious nation state*, tidak mengendalikannya agama tertentu (karena bukan negara agama), tetapi juga bukan hampa agama, dimana negara harus melindungi semua pemeluk agama tanpa diskriminasi.¹⁴²

Relevansi Teori Hukum Pancasila dan Teori Hukum Alam dengan pengembangan pengaturan pertanahan di Indonesia ialah bahwa kedua teori itu memberikan prinsip-prinsip pengaturan mendasar sebagai berikut:

1. Manusia, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa.
2. Hubungan antara manusia dengan Tuhan merupakan hubungan yang bersifat kehambaan (*'abdullah*) sedangkan hubungan manusia dengan alam merupakan hubungan kekhalifahan (*khalifatullah*).
3. Sumber daya alam sebagai karunia Tuhan kepada manusia merupakan sebagai sumber kehidupan (manusia diciptakan dari tanah) dan penghidupan dalam rangka mencapai yaitu eksistensi hidup manusia. Manusia sebagai makhluk yang

¹⁴¹ Mahfudz MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006, halaman 193.

¹⁴² Mahfudz MD, *Mimpi Demokrasi Dari Bung Karno*, Jawa Pos, 27 September 2006 dalam Hj. Dyah Listyarini, *Prismatik Nilai Ekonomi dan Nilai Kepentingan Sosial sebagai Dasar Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional*, Jurnal Asy'Syirah, Vol. 42 No. II, UII, Yogyakarta, 2008, halaman 413.



diberi akal budi diharapkan mampu menjadikan alam semesta ini tidak hanya sebagai sarana untuk mempertahankan hidup tetapi juga untuk mencapai kesempurnaan hidup sebagai manusia sebagai makhluk yang beradab.

4. Agar tujuan eksistensi dan kesempurnaan hidup manusia bisa terlaksana maka dibutuhkan hubungan atau akses antara manusia dengan sumber daya alam.
5. Hubungan antara manusia dengan sumber daya alam akan terlaksana dengan baik manakala hubungan tersebut didasarkan pada tatanan nilai transendental atau Illahiah dimana manusia diberi amanat sebagai khalifah di bumi, yang bersumber dari nilai kebaikan, keindahan, kebenaran, kemanusiaan, kebijaksanaan, kemanfaatan dan keadilan.
6. Tatanan nilai yang mendasari pola hubungan antara manusia, bangsa, dan negara dengan sumber daya alam diwujudkan sebagai norma hukum yang akan berfungsi sebagai sarana pengatur yang akan memberikan perlindungan hukum baik terhadap manusia maupun sumber daya alam itu sendiri.
7. Dalam tatanan hukum pengaturan pertanahan harus didasarkan pada nilai-nilai dan asas-asas hukum sebagai berikut:
 - a. Hubungan antara manusia dengan sumber daya alam itu bersifat asasi
 - b. Sarana hubungan hukum antara manusia dengan sumber daya alam diwujudkan dalam bentuk hak atas sumber daya alam yang bersifat relatif (bukan absolut) dan adanya kewajiban sosial.
 - c. Kepentingan sosial atau kepentingan umum lebih diutamakan dari pada kepentingan pribadi.



- d. Negara sebagai perwujudan kedaulatan rakyat menjadi pengatur atas hubungan hukum antara manusia dengan sumber daya alam dengan hak menguasai negara
- e. Negara atas dasar hak menguasai negara memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang secara substantif berisi ketentuan yang bertujuan untuk mewujudkan perlindungan hukum terhadap kepentingan manusia dan lahan pertanian yang akan berdampak pada terselenggaranya eksistensi dan kesempurnaan hidup manusia.
- f. Secara normatif negara memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan dalam bentuk pengawasan, pengendalian, pelarangan, bahkan sampai tindakan nyata terhadap kegiatan di bidang pertanahan.

Perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman diatur dalam ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Ketentuan ini memiliki tujuan mendasar yaitu mewujudkan kewenangan hak menguasai negara dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan lahan pertanian pangan sebagai upaya menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat diwujudkan dalam bentuk kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan di daerah maupun nasional, sehingga dibutuhkan ketersediaan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan.

Secara filosofis Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan merupakan bentuk pengejawantahan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila dalam formulasi norma hukumnya. Kandungan nilai-nilai Pancasila dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Sila Pertama Ketuhanan Yang Maha Esa

Sila Pertama diformulasikan dalam bentuk pernyataan bahwa lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁴³ Sebagai bentuk perewujudan atas pengakuan ini maka Bangsa dan Negara Indonesia memiliki kewajiban untuk tetap menjaga dan memelihara kelestarian lahan pertanian pangan sebagai sumber kemakmuran dan kesejahteraan rakyat baik untuk kepentingan generasi sekarang maupun generasi yang akan datang.

2. Sila Kedua Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab

Sila Kedua diwujudkan dalam perumusan asas penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yaitu keadilan. Asas keadilan¹⁴⁴ ini diartikan sebagai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali. Keadilan proporsional memberikan makna bahwa norma hukum akan memberikan perlindungan hukum kepada setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan dan prestasinya.

¹⁴³ Lihat Menimbang Huruf a Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

¹⁴⁴ Lihat Pasal 2 dan Penjelasan Pasal 2 Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



Perwujudan dari keadilan proporsional ini diwujudkan dalam pemberian insentif k diberikan kepada pemilik lahan, petani penggarap, dan/atau kelompok tani berupa: ¹⁴⁵ pengurangan Pajak Bumi dan Bangunan; pengembangan infrastruktur pertanian; pemanfaatan hasil penelitian dan pengembangan benih dan bibit unggul; kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi; fasilitasi sarana dan prasarana produksi pertanian berupa pupuk, benih, pestisida, dan alat mesin pertanian; bantuan pengendalian hama terpadu; asuransi usaha tani; dan/atau penghargaan bagi petani berprestasi.

Sila Kedua Pancasila merupakan pengakuan manusia sebagai makhluk induvidu dalam tatanan bernegara dan berbangsa yaitu pengakuan dirinya sebagai manusia, pengakuan terhadap hak yang dimilikinya, dan pada akhirnya mengisyaratkan perlindungan terhadap apa yang dimilikinya. Nilai ini diwujudkan dalam ketentuan tentang tujuan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan antara lain untuk melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani.¹⁴⁶ Selain adanya perlindungan hak, juga ada beban kewajiban ¹⁴⁷ kepada pemilik lahan pertanian pangan berkelanjutan harus memanfaatkan lahan untuk kepentingan pertanian pangan dan memelihara saluran irigasi. Dalam ketentuan ini terkandung pengakuan terhadap hak-hak induvidu yang dihadapkan pada hak induvidu lainnya, atau keberadaan hak induvidu ini harus ditata sehingga tidak mengganggu kepentingan yang lebih besar yaitu

¹⁴⁵ Pasal 18 huruf a Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

¹⁴⁶ Lihat Pasal 3 huruf d Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

¹⁴⁷ Lihat Pasal 14 ayat (1) Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



kepentingan bersama (kolektif) atau yang disebut dengan kepentingan sosial.

Ketentuan ini juga diperkuat dengan prinsip pelekatan fungsi sosial hak atas tanah¹⁴⁸ dan pembatasan luas tanah yang dapat dipunyai setiap orang sebagai pencegahan agar individualisasi kepemilikan tanah tidak mengarah kepemilikan mutlak dan menumpuknya pemilikan tanah pada segelintir orang¹⁴⁹, dorongan ke arah konservasi sumber daya tanah melalui pembebanan kewajiban memelihara kesuburan tanah dan larangan pemilikan tanah absente sebagai penyeimbang agar tekanan pada produktivitas tanah tidak menimbulkan kerusakan terhadap fungsi dan kemampuan fisik tanah, pemberian perlakuan khusus kepada kelompok yang lemah dan marjinal dengan membebaskan kewajiban kepada pemerintah (negara) untuk melindungi golongan ekonomi lemah dan pendistribusian tanah kepada mereka sebagai penyeimbang pada prinsip persamaan beserta semangat persaingan yang mengiringi¹⁵⁰, dan pengusahaan tanah oleh perusahaan dengan kewajiban kegiatan usaha di sektor pertanian dan industri dilakukan dalam wadah koperasi dan larangan monopoli¹⁵¹.

Keseimbangan sebagai bentuk keadilan proporsional juga dilekatkan dalam peumusan Peraturan Daerah dalam bentuk pengecualian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dipergunakan untuk pembangunan rumah

¹⁴⁸ Lihat Pasal 6 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Prinsip Dasar Pokok Pokok Agraria.

¹⁴⁹ Pasal 6 dan Pasal 7 jo Pasal 17 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Prinsip Dasar Pokok Pokok Agraria..

¹⁵⁰ Pasal 11 dan Pasal 17 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Prinsip Dasar Pokok Pokok Agraria..

¹⁵¹ Pasal 12 dan Pasal 13 Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



tinggal milik petani pemilik lahan dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

3. Sila Ketiga Persatuan Indonesia

Nilai sila Ketiga diwujudkan dalam asas kebersamaan dan gotong royong dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan, yang dimaknai sebagai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan secara bersama-sama baik antara Pemerintah, pemerintah daerah, pemilik lahan, petani, kelompok tani, dan dunia usaha untuk meningkatkan kesejahteraan petani.¹⁵²

4. Sila Keempat Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dan Permusyawaratan

Sila keempat diwujudkan dalam bentuk pemberian kesempatan masyarakat untuk berperan serta dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam tahapan perencanaan; pengembangan; penelitian; pengawasan; pemberdayaan; dan atau pembiayaan.¹⁵³

5. Sila Kelima Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Nilai keadilan sosial diwujudkan dalam perumusan Penjelasan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menyatakan bahwa:

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

¹⁵² Pasal 2 huruf f Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

¹⁵³ Lihat Pasal 2 huruf f, Pasal 4 huruf k, Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



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 negara, baik untuk pemerintah, pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten. Salah satu bentuk perlindungan tersebut adalah terjaminnya hak atas pangan bagi segenap rakyat yang juga merupakan dasar fundamental hak asasi manusia.

3. Keberlakuan Sosiologis

Pendekatan sosiologis berkaitan dengan efektifitas norma hukum tertentu sebagai bagian dari sistem hukum yang berlaku, sampai sejauh mana norma hukum itu dipergunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu. Norma hukum dianggap memiliki validitas dari sisi efektifitasnya jika apa yang seharusnya (*das Sollen*) dalam norma hukum itu sama dengan apa yang nyata (*das Sein*) yang terjadi dalam kenyataan empiris.

Menurut Kelsen, efektivitas keseluruhan tertib hukum merupakan prasarat bagi validitas atau legitimasi setiap norma yang ada dalam tertib hukum tersebut. Dengan kata lain, eksistensi sebuah hukum akan ditentukan sampai sejauh mana hukum tersebut dipatuhi. Kelsen menyatakan "*It cannot be maintained that, legally, men have to behave in conformity with a certain norm, if the total legal order, of which that norm is an integral part, has lost its efficacy. The principle of legitimacy is restricted by the principle of effectiveness.*"¹⁵⁴ Kelsen mensyaratkan sebuah tatanan hukum dianggap sah, jika norma-normanya secara umum berlaku (diterapkan dan dipatuhi). Norma hukum akan kehilangan

¹⁵⁴ Kelsen, *General Theory of Law and State* (trans.AndersWelberg), 1945, halaman 119.

keabsahannya karena tidak pernah diterapkan atau dipatuhi karena dalam kondisi *desuetude* (tidak digunakan).¹⁵⁵

Apabila validitas suatu tertib hukum bergantung kepada efektivitas norma dasarnya (*grundnorm*-nya), maka konsekuensinya ketika sebuah norma dasar itu tidak lagi efektif, maka norma dasar tersebut akan diganti dengan norma dasar yang lain. Validitas dan efektifitas hukum merupakan dua konsep yang berbeda. Efektivitas adalah sesuatu yang ditentukan atas dasar kausalitas (*causation*), sedangkan validitas adalah sesuatu yang terkait dengan klaim atau tuduhan (*imputation*). Efektivitas sebuah tertib hukum terkait dan merupakan wilayah sosiologi, sedangkan validitas merupakan ranah hukum. Suatu tertib hukum tidak akan kehilangan validitasnya ketika norma tersebut tidak dapat dilaksanakan. Kemungkinan besar kehilangan validitasnya, apabila norma tersebut tidak pernah dapat dilaksanakan.¹⁵⁶

Aspek sosiologis terkait dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ialah sebuah realitas bahwa di Kabupaten Sleman masih berlangsung kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan untuk penggunaan non pertanian yang mengakibatkan luas lahan pertanian pangan dari waktu ke waktu mengalami penurunan. Penurunan luasan lahan pertanian pangan ini akan mengakibatkan turunnya kemampuan Kabupaten Sleman dalam menghasilkan bahan pangan untuk mencapai kemandirian pangan. Berdasarkan data BPS Tahun 2023 maka rerata perubahan penggunaan lahan pertanian untuk non

¹⁵⁵ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif* (diterjemahkan dari *Pure Theory of Law*) oleh Raisul Muttaqien, Nusamedia, Bandung, 2011, halaman 235.

¹⁵⁶ Chand, *op. cit.*, halaman 94.



pertanian di Kabupaten Sleman dari Tahun 2019 sampai dengan Tahun 2023 sebesar 791,42 Ha.

Atas dasar kenyataan tersebut maka untuk mengendalikan beralihnya fungsi lahan pertanian pangan yang mengakibatkan terganggunya dalam mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan di Daerah dan dalam rangka mendukung kebutuhan pangan nasional, maka perlu upaya untuk menjamin tersedianya lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman. Salah satu upaya dari aspek yuridis normatif Pemerintah Kabupaten Sleman membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dimana Peraturan Daerah ini diharapkan dapat menghasilkan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam bentuk larangan serta pemberian sanksi terhadap pelanggaran ketentuan tersebut.

Keberlakuan secara sosilogis ini belum bisa memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan terhadap oleh karena Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini belum bisa dilaksanakan sampai terbentuknya peraturan daerah sebagai peraturan pelaksanaan yang bisa digunakan dasar untuk pelaksanaan operasional penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di lapangan.

Oleh karena itu Peraturan Daerah ini belum memiliki kekuatan keberlakuan hukum dari aspek eektivitas karena belum ada pelaksanaan dan aturan pelaksanaannya. Untuk itu menjadi tugas dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dan DPRD untuk menyusun peraturan pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan



Pertanian Pangan Berkelanjutan agar perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan segera dapat dilaksanakan.

E. Penyelenggaraan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupetansleman

Berdasarkan amanat Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasan secara berkelanjutan. Sistem dan proses penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dari sisi yuridis normatif membutuhkan dukungan peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat sampai di tingkat daerah sebagai bentuk pelaksanaan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar 1945 yang menjadi dasar bagi pelaksanaan tugas pembantuan/*medebewind* oleh Pemerintah Daerah (Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman).

Perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan amanat konstitusi yang merupakan impementasi dari ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaannya. Ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi dasar bagi pelaksanaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan ialah Pasal 21, Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 33 ayat (3).



Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (3) memberikan dasar hukum bagi negara untuk membentuk peraturan perundang-undangan sebagai dasar untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Terkait dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan, maka negara memiliki kewajiban untuk membentuk berbagai peraturan perundang-undangan (instrumen hukum) sebagai pelaksanaan pemenuhan hak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan melalui kemudahan masyarakat umum untuk mendapatkan bahan kebutuhan pokok berupa bahan pangan. Kemudian Pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (2) memberikan perintah kepada negara untuk menyelenggarakan hak atas penghidupan yang layak bagi warga negara. Negara harus bisa menjamin bahwa setiap warga masyarakat akan mendapatkan akses untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dan melarang praktek monopoli serta unsur-unsur yang bersifat pemerasan.

Selain dukungan dari Undang-Undang Dasar 1945, perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan juga mendapatkan dukungan dari Tap MRP RI No. IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Perlindungan hukum lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dengan upaya penataan kembali penguasaan, pemilikan serta aspek penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang merupakan bagian dari Reforma Agraria. Penegasan upaya reforma agraria khususnya dalam perlindungan hukum lahan pertanian pangan dirumuskan dalam ketentuan Pasal 6 huruf b dimana arah kebijakan pembaharuan agraria ialah melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.

Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 memberikan amanat kepada negara untuk melakukan pengaturan dan



penyelenggaraan penggunaan dan pemanfaatan tanah khususnya tanah pertanian pangan penghasil kebutuhan pokok pangan masyarakat yang menjadi hajat hidup orang banyak. Pengaturan dimaknai bahwa negara memiliki kewenangan untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang memberikan dukungan terhadap perlindungan hukum lahan pertanian pangan sebagai faktor produksi bahan pangan termasuk pemberian sanksi terhadap tindakan-tindakan yang dianggap sebagai pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengarah kepada tindakan yang bertentangan dengan tujuan perlindungan hukum lahan pertanian pangan antara lain alih fungsi lahan pertanian pangan.

Secara khusus pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan amanat dari UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dimana Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman sebagai bagian dari Pemerintah Pusat memiliki kewajiban dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan.

A. Ruang Lingkup Penyelenggaraan Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Aspek ruang lingkup pengaturan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan meliputi:

a. Perencanaan;

Penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan diawali dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman menetapkan rencana lahan pertanian pangan berkelanjutan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana



Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Dasar perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan meliputi: pertumbuhan penduduk dan kebutuhan konsumsi pangan penduduk; pertumbuhan produktivitas; kebutuhan pangan nasional; kebutuhan dan ketersediaan lahan pertanian pangan; pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; dan; musyawarah petani.

Perencanaan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan terhadap: kawasan pertanian pangan berkelanjutan; lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan. Perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan dilakukan terhadap kawasan pertanian beririgasi dan kawasan pertanian tidak beririgasi. Perencanaan perlindungan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan terhadap tanah terlantar dan lahan marginal. Perencanaan kebutuhan dan ketersediaan lahan didasarkan atas kriteria: kesesuaian lahan; ketersediaan infrastruktur; penggunaan lahan; potensi lahan; potensi teknis lahan; dan/atau luasan kesatuan hamparan lahan.

Perencanaan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman seharusnya diselaraskan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman mengingat penatagunaan lahan merupakan bagian dari penataan ruang wilayah. Berkaitan dengan hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman telah memiliki Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041 sebagai acuan dalam perencanaan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan serta pengendalian alih

fungsi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian. Namun demikian instrumen hukum ini belum mampu dipergunakan sebagai sarana pengendalian pemanfaatan ruang oleh karena baru terdapat 2 (dua) RDTR (Rencana Detail Tata Ruang) dari empat kawasan yang ditetapkan. Kabupaten Sleman baru memiliki RDTR untuk Kawasan Sleman Timur dan RDTR untuk Kawasan Sleman Tengah, sedangkan RDTR untuk Kawasan Sleman Barat dan Kawasan Sleman Utara secara *dejure* belum mendapatkan pengesahan dari Bupati Sleman dalam bentuk peraturan daerah.

Keberadaan RDTR menjadi penting bagi Kabupaten Sleman dalam rangka perencanaan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan oleh karena RDTR menjadi acuan dalam penetapan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Keberadaan RDTR juga dijadikan dalam penilaian terhadap pelaksanaan kesesuaian pemanfaatan ruang termasuk dasar pemberian sanksi terhadap pelanggaran pemanfaatan ruang yaitu alih fungsi lahan pertanian yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan atau lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041 ditetapkan Kawasan pertanian pangan berkelanjutan (KP2B) seluas kurang lebih 18.491 (delapan belas ribu empat ratus sembilan puluh satu) hektar terdapat di kawasan:

- 1) Kawasan Sleman Barat yang meliputi: Kepanewonan Godean, Minggir, Seyegan dan Moyudan belum ada RDTR.



- 2) Kawasan Sleman Tengah yang meliputi: Kepanewonan Kecamatan Mlati, Sleman, Ngaglik, Ngemplak, Depok dan Gamping yang sudah memiliki RDTR.
Dalam ketentuan Pasal 84 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041 ditentukan bahwa Penyusunan Rencana Rinci Tata Ruang Kabupaten dilaksanakan berdasarkan tema pengembangan dan karakteristik wilayah perencanaan untuk Sleman Tengah bertemakan sosial budaya dengan penekanan pada penataan permukiman dan fasilitas perkotaan pendukung kegiatan jasa pendidikan dan pariwisata. Ketentuan pasal ini menjadi tidak konsisten dengan ketentuan Pasal 31 ayat (2) yang menetapkan Kawasan Sleman Tengah sebagai salah satu kawasan pertanian pangan berkelanjutan.
- 3) Kawasan Sleman Timur yang meliputi: Kepanewonan Prambanan, Kalasan dan Berbah yang sudah memiliki RDTR.
- 4) Kawasan Lerang Gunung Merapi (Kawasan Sleman Utara) yang meliputi: Kepanewonan Tempel, Turi, Pakem dan Cangkringan (*ringbelt*) yang belum memiliki RDTR.

Inkonsistensi ketentuan dalam penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041 dan ketersediaan RTDR (Rencana Detail Tata Ruang) menjadi salah satu kendala dalam perencanaan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian



pangan berkelanjutan serta pengendalian alih fungsi lahan pertanian.

Dalam perencanaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan, Perangkat Daerah dibantu oleh Tim yang beranggotakan unsur pemerintah daerah, unsur akademisi, organisasi petani, dan/atau lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang pertanian yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati. Perencanaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan memerlukan dukungan aktif dari Dinas Pertanian Pangan dan Perikanan dalam memberikan usulan Program Kegiatan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Acuan dasar dalam perencanaan program diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian No. 14/Kpts/SR 020/B/01/2022 tentang Petunjuk Teknis Rekomendasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang memiliki sasaran terpetakannya luasan LP2B yang ditetapkan dalam SK/Peraturan Bupati tentang Penetapan dan/atau dalam Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) tentang Penetapan LP2B di Kabupaten Sleman.

b. Penetapan;

Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan ditetapkan dalam Rinci Tata Ruang Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peta sebaran luas kawasan pertanian pangan berkelanjutan ditetapkan oleh Bupati dengan persetujuan Ketua Dewan Rakyat Daerah Kabupaten Sleman dan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.



Luas kawasan pertanian pangan berkelanjutan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041 ditetapkan seluas 18.491 (delapan belas ribu empat ratus sembilan puluh satu) hektar yang terdapat dalam Luas kawasan pertanian pangan berkelanjutan di Kapanewon Berbah; Kapanewon Cangkringan; Kapanewon Gamping; Kapanewon Godean; Kapanewon Kalasan; Kapanewon Minggir; Kapanewon Mlati; Kapanewon Moyudan; Kapanewon Ngaglik; Kapanewon Ngemplak; Kapanewon Pakem; Kapanewon Prambanan; Kapanewon Seyegan; Kapanewon Sleman; Kapanewon Tempel; dan Kapanewon Turi. Luas ini ada sedikit perbedaan dengan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yaitu seluas seluas 18.482,04 hektar yang meliputi: Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan seluas 17.947,54 hektar dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan seluas 534,50 hektar.

Perwujudan kawasan pertanian antara lain meliputi: ¹⁵⁷ pengendalian alih fungsi lahan pertanian; peningkatan dan perbaikan sistem irigasi; intensifikasi pertanian; rehabilitasi lahan pertanian yang sudah terdegradasi; penetapan KP2B (Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan); pemberian insentif bagi pemilik KP2B (Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan); dan pengembangan pusat perbenihan. Pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan masih menjadi kendala dalam pelaksanaannya oleh karena belum adanya penetapan

¹⁵⁷ Pasal 43 ayat (10) Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041.

kawasan pertanian pangan berkelanjutan yang berupa Keputusan Bupati Sleman sebagai acuan terhadap pelanggaran pemanfaatan lahan di kawasan pertanian pangan berkelanjutan.

Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara khusus dituangkan dalam Rencana Detail Tata Ruang pada masing-masing kawasan dimana di dalamnya terdapat Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Untuk penetapan LP2B *by name by adress* (Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan) memerlukan proses proses kesepakatan dan persetujuan dengan pemilik lahan dilakukan dengan penandatanganan perjanjian dimana Pemerintah Kabupaten Sleman merasa keberatan yang disebabkan karena keterbatasan tenaga yang dimiliki untuk melakukan perjanjian secara tertulis dengan semua pemilik lahan yang ditetapkan sebagai LP2B di Kabupaten Sleman. Disisi lain Pemerintah Kabupaten Sleman merasa terbebani dengan anggaran yang harus dikeluarkan guna kepentingan pembuatan perjanjian secara tertulis antara pihak pemerintah Kabupaten Sleman dengan para masyarakat pemilik lahan. Mengingat untuk membuat perjanjian secara tertulis juga membutuhkan materai disatu sisi luas lahan pertanian untuk wilayah Kabupaten Sleman yang begitu luas untuk ditetapkan sebagai LP2B sehingga tentu saja hal ini akan memakan biaya yang banyak.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Ulfa Nur Oktiana¹, Waluyo, Asianto Nugroho, *Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Regulasi Rencana Tata Ruang*, JURNAL DISCRETIE: JURNAL BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA, Vol. 1 No. 1 April 2020, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2020, Halaman 23.

Jika di dalam proses penetapan LP2B hanya dilakukan secara sepihak oleh Pemerintah Daerah, berarti perencanaan tersebut dapat dikatakan tidak benar karena harus disetujui oleh petani yang lahannya masuk dalam kategori LP2B. Dengan demikian penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan memerlukan peran serta dari berbagai pemangku kepentingan yang terlibat didalamnya khususnya pemilik lahan pertanian pangan berkelanjutan.

c. Pengembangan

Pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan optimalisasi lahan pangan yang meliputi; intensifikasi lahan pertanian pangan; ekstensifikasi lahan pertanian pangan; dan diversifikasi lahan pertanian pangan.

d. Pemanfaatan;

Pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan memberikan kewajiban kepada setiap pemilik lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk memanfaatkan lahan untuk kepentingan pertanian pangan dan memelihara saluran irigasi. Terkait dengan aspek pemanfaatan terdapat kondisi yang tidak memberikan dukungan dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan termasuk pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yaitu:

e. Pembinaan;

Pemerintah daerah melakukan pembinaan dalam pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pembinaan meliputi: koordinasi; sosialisasi; bimbingan, supervisi dan konsultasi; pendidikan, pelatihan dan penyuluhan; penyebarluasan informasi; dan/atau peningkatan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat.



Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan diatur dalam Peraturan Bupati.

f. Pengendalian;

Pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan secara terkoordinasi antara Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Daerah. Koordinasi pengendalian dilakukan oleh Bupati melalui Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian. Pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan melalui insentif dan/atau pengendalian alih fungsi. Pengendalian dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman dalam bentuk insentif dan atau pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan belum bisa direalisasikan mengingat belum adanya lahan pertanian yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dan data yang valid tentang pihak yang berhak menerima insentif yaitu pemilik lahan, petani penggarap, dan/atau kelompok tani.

Insentif diberikan dengan pertimbangan: jenis lahan pertanian pangan berkelanjutan; kesuburan tanah; luas lahan; irigasi; tingkat fragmentasi lahan; produktifitas usaha tani; lokasi; kolektivitas usaha pertanian; dan/atau praktik usaha tani ramah lingkungan. Ketentuan insentif diatur dalam Peraturan Bupati.

g. Pengawasan;

Pemerintah daerah melakukan pengawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pengawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan meliputi: Perencanaan dan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan; Pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan; Pemanfaatan lahan pertanian pangan



berkelanjutan; Pembinaan lahan pertanian pangan berkelanjutan; Pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pengawasan terhadap kinerja Pemda meliputi: laporan dan pemantauan dan evaluasi.

h. Sistem informasi;

Pemerintah daerah menyelenggarakan sistem informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dapat diakses oleh masyarakat. Sistem informasi dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi. Sistem informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan paling sedikit memuat data lahan tentang: Kawasan pertanian pangan berkelanjutan; Lahan pertanian pangan berkelanjutan; Lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan.

i. Perlindungan dan pemberdayaan petani;

Pemda Kabupaten Sleman berkewajiban melindungi dan memberdayakan petani, kelompok petani, koperasi petani dan asosiasi petani. Perlindungan petani, kelompok petani, koperasi petani dan asosiasi petani dapat diberikan dalam bentuk kompensasi. Kompensasi diberikan terhadap gagal panen yang disebabkan bencana alam, wabah hama dan puso. Pemberian kompensasi harus diberikan melalui verifikasi oleh Tim Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Besarnya kompensasi diberikan paling sedikit sebesar biaya produksi yang telah dikeluarkan petani. Pembiayaan terhadap kompensasi berasal dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Pemerintah Daerah.

j. Pendanaan; dan

Pendanaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat bersumber dari: Anggaran pendapatan dan belanja negara; Anggaran pendapatan dan belanja daerah Daerah Istimewa Yogyakarta; Anggaran



pendapatan dan belanja daerah; Sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Permasalahan terkait dengan pendanaan dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan ialah belum terbentuknya lembaga Bank Bagi Petani yang ditujukan untuk memberikan suport pendanaan dalam pelaksanaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan bagi petani dan kelompok tani.

k. Peran serta masyarakat

Masyarakat berperan serta dalam perlindungan kawasan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Peran serta ini dilakukan dalam tahapan: perencanaan; pengembangan; penelitian; pengawasan; pemberdayaan petani; dan/atau pembiayaan. Peran serta masyarakat dilakukan melalui: Pemberian usulan perencanaan, tanggapan, dan saran perbaikan atas pemerintah daerah dalam perencanaan; Pelaksanaan kegiatan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan dalam pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan; Penelitian mengenai usaha tani dalam rangka pengembangan perlindungan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan; Penyampaian laporan dan pemantauan terhadap kinerja pemerintah daerah; Perlindungan dan pemberdayaan petani; Pembiayaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Terkait dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan masyarakat berhak: Mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayahnya; Mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana lahan pertanian pangan berkelanjutan. Peran serta masyarakat



sangat dibutuhkan dalam setiap tahapan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

Program dan Kegiatan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan	Penanggungjawab
<p>a. Peran Serta Masyarakat secara perorangan maupun secara berkelompok dalam perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan baik terhadap kawasan pertanian pangan berkelanjutan (KP2B) maupun lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) dalam tahapan:</p>	<p>Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kab., Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Gubernur, Bupati</p>
<p>1) Perencanaan yang dilakukan melalui pemberian usulan perencanaan, tanggapan, dan saran perbaikan kepada pemerintah daerah provinsi dalam perencanaan.</p>	<p>Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kab., Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Gubernur, Bupati</p>
<p>2) Penetapan yang dilakukan melalui penetapan dilakukan melalui proses kesepakatan dan persetujuan dengan pemilik lahan dengan penandatanganan perjanjian.</p>	<p>Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kab., Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Gubernur, Bupati</p>



3) Pengembangan yang dilakukan melalui pelaksanaan kegiatan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan dalam pengembangan LP2B.	Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kab., Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Gubernur, Bupati
4) Penelitian yang dilakukan melalui penelitian mengenai usaha tani dalam rangka pengembangan perlindungan Kawasan LP2B.	Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kab., Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Gubernur, Bupati
5) Pengawasan yang dilakukan melalui penyampaian laporan dan pemantauan terhadap kinerja pemerintah daerah.	Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kab., Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Gubernur, Bupati
6) Pemberdayaan Petani yang dilakukan melalui perlindungan dan pemberdayaan petani Pembiayaan yang dilakukan melalui pembiayaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.	Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kab., Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Gubernur, Bupati
b. Hak masyarakat dalam perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan meliputi:	Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kab., Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Gubernur, Bupati



<p>1) Pengajuan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana LP2B di wilayahnya,</p>	<p>Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kab., Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Gubernur, Bupati</p>
<p>2) Pengajuan tuntutan pembatalan ijin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana LP2B.</p>	<p>Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kab., Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Gubernur, Bupati</p>

B. Faktor Penghambat Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Penyelenggaraan Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman.

Berdasarkan ketentuan tentang aspek ruang lingkup perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan maka dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan membutuhkan peraturan pelaksanaan sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Jika peraturan pelaksanaan belum ada maka tentu saja Peraturan Daerah tersebut menjadi tidak bisa dijalankan oleh kelembagaan yang terkait dengan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan. Peraturan pelaksanaan tersebut yaitu:

- a. Ketetapan Bupati Sleman tentang Peta Sebaran Luas Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan;



- b. Peraturan Bupati tentang pemberian insentif kepada pemilik lahan, petani penggarap, dan atau kelompok tani;
- c. Peraturan Bupati tentang tata cara alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk pembangunan rumah tinggal milik petani pemilik lahan; pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
- d. Peraturan Bupati tentang pemberian insentif kepada pemilik lahan, petani penggarap, dan/atau kelompok tani;
- e. Peraturan Bupati tentang persyaratan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengakibatkan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- f. Peraturan Bupati tentang sistem informasi perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- g. Peraturan Bupati tentang pemberdayaan petani berupa bantuan khusus bidang pertanian;
- h. Peraturan Bupati tentang pembinaan dalam pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan;

Dengan demikian maka Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum memiliki aspek kepastian hukum terkait belum ada peraturan pelaksanaannya sehingga belum bisa mendorong terselenggaranya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman.

Kendala-kendala dan rekomendasi penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dipaparkan lebih lanjut dalam tabel sebagai berikut:



Tahapan Penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan	Faktor Penghambat	Rekomendasi
Perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> Belum ada kesamaan tentang luasan kawasan pertanian pangan berkelanjutan antara Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041 	<p>Sinkronisasi kawasan pertanian pangan berkelanjutan antara Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041</p> <p>Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani,</p>



		kelompok tani, dan masyarakat).
	<ul style="list-style-type: none">• Belum adanya tim yang membantu perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan	Pembentukan Keputusan Bupati tentang Tim pembantu perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan
	<ul style="list-style-type: none">• Belum adanya usulan dari Dinas Pertanian Kabupaten Sleman dalam penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan	Dukungan aktif dari Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan dalam memberikan usulan program kegiatan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagai tindak lanjut dari Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian No. 14/Kpts/SR 020/B/01/2022 tentang Petunjuk Teknis Rekomendasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan



Penetapan	Belum adanya Keputusan Bupati Sleman tentang Peta Sebaran Luas Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan	Pembentukan Keputusan Bupati Sleman Sleman tentang Peta Sebaran luas kawasan pertanian pangan berkelanjutan
	Belum terdapatnya RDTR di seluruh kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sleman	Penyusunan RDTR untuk kawasan Sleman Utara dan Kawasan Sleman Barat
	Belum adanya penetapan LP2B <i>by name by adress</i> (Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan) yang memerlukan proses proses kesepakatan dan persetujuan dengan pemilik lahan dilakukan dengan penandatanganan perjanjian	Dibutuhkan partisipasi pemilik lahan pertanian yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dibutuhkan dukungan pendanaan, sarana prasarana dan sumber daya manusia dari Pemerintah Daerah untuk mendapatkan data lahan



		<p>pertanian secara <i>by name by adress</i>.</p> <p>Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat).</p>
Pengembangan	<p>Pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang berupa optimalisasi lahan pangan yang meliputi; intensifikasi lahan pertanian pangan; ekstensifikasi lahan pertanian pangan; dan diversifikasi lahan pertanian pangan kurang mendapatkan dukungan dengan adanya kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan</p>	<p>Sebelum terselenggaranya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan diperlukan upaya pengendalian lahan pertanian dari kegiatan alih fungsi lahan pertanian dengan mengoptimalkan mekanisme perijinan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang.</p>



		<p>Dibutuhkan insentif dalam penyelenggaraan pengembangan lahan pertanian pangan dari Pemerintah Daerah.</p> <p>Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat).</p>
Pemanfaatan	Masih terjadinya pemanfaatan lahan pertanian pangan sebagai bahan baku lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dimanfaatkan tidak sesuai dengan mekanisme perizinan yang berlaku dan Rencana Tata Ruang Wilayahnya.	<p>Peningkatan kesadaran masyarakat melalui sosialisasi pemanfaatan ruang yang sesuai dengan mekanisme perizinan dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)</p> <p>Penegakan hukum yang konsisten terhadap</p>



		<p>pemanfaatan ruang yang melanggar ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) khususnya alih fungsi lahan pertanian pangan.</p> <p>Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat).</p>
Pembinaan	Belum adanya Peraturan Bupati yang mengatur tentang Pembinaan dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan	<p>Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembinaan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.</p> <p>Pemberikan informasi, pengetahuan, meningkatkan komunikasi dan koordinasi yang lebih intensif terkait</p>



		<p>pelaksanaan kegiatan pembinaan dan pengawasan penataan ruang wilayah Kabupaten Sleman</p> <p>Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat).</p>
Pengendalian	Belum optimalnya pengendalian melalui mekanisme perizinan pemanfaatan tanah terhadap alih fungsi lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman	Penegakan mekanisme perizinan secara konsisten termasuk pemberian sanksi terhadap pelanggaran perizinan terkait pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW)/RDTR daerah.



		Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat).
	Belum adanya data yang lengkap dan jelas tentang lahan pertanian pangan berkelanjutan dan penerima insentif dari penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan	<p>Pendataan secara menyeluruh dan detail obyek perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan (lahan yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan)</p> <p>Pendataan subyek dari penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani).</p>

		Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat).
	Belum ada Peraturan Bupati yang mengatur tentang Insentif dalam penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan	Pembentukan Peraturan Bupati yang mengatur tentang Insentif dan Mekanisme alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum.
Pengawasan	Belum adanya obyek karena belum adanya data yang valid lahan pertanian pangan yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam Rencana Detail Tata Ruang pada masing-masing Kepanewonan bahkan sampai tingkat Kelurahan/Desa.	Pendaftaran lahan yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan atau yang teridikasi sebagai lahan pertanian pangan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) maupun RDTR.



		Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat)
Sistem Informasi	Belum adanya Peraturan Bupati yang mengatur sistem informasi	Pembentukan Peraturan Bupati tentang Sistem Informasi penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
	Belum terdapat sistem informasi terkait dengan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang berbasis data digital yang bisa diakses langsung oleh masyarakat.	Perlu pembangunan sistem informasi yang berbasis data digital yang bisa diakses secara online Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat)



<p>Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani</p>	<p>Belum adanya Peraturan Bupati tentang perlindungan dan pemberdayaan petani</p>	<p>Pembentukan Peraturan Bupati tentang Perlindungan dan pemberdayaan petani.</p> <p>Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat)</p>
<p>Pembiayaan</p>	<p>Belum adanya lembaga Bank Bagi Petani dan kejelasan pembiayaan dalam APBD Kabupaten Sleman</p>	<p>Perlunya pembentukan lembaga perbankan yang khusus (Bank Bagi Petani) dan penganggaran dalam pembiayaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam APBD.</p> <p>Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah</p>



		Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat)
Peran Serta Masyarakat	Peran serta masyarakat belum terselenggarakan dengan baik karena tahapan-tahapan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan belum berjalan sesuai ketentuan Peraturan Daerah yang berlaku.	Dukungan aktif dari seluruh pemangku kepentingan (Pemerintah Daerah, pemilik lahan pertanian pangan, petani, kelompok tani, dan masyarakat) dalam setiap tahapan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Berdasarkan analisa terhadap kendala-kendala dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman, maka bisa dipahami bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum bisa dipergunakan sebagai sarana untuk perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan serta pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan dalam upaya mewujudkan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman.



C. Aspek Kepastian Hukum Dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sleman.

Kepastian hukum dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan menghendaki adanya peraturan perundang-undangan yang jelas dan terperinci serta implementasinya dari Pemerintah Pusat sampai di Pemerintah Daerah. Secara umum terdapat faktor substansi hukum yang bisa menghambat penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yaitu:¹⁵⁹

- a. Penataan ruang wilayah pedesaan belum diatur secara detail dan efektif karena belum ada kebijakan yang mengatur tentang kawasan perdesaan. Hal ini disebabkan oleh karena Undang Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak dimaksudkan sebagai pelaksana dari Undang Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, akan tetapi merupakan pelaksanaan dari Pasal 18 dan 18 B ayat (2) Undang Undang Dasar 1945.
- b. Dari 461 kabupaten/kota yang telah menetapkan luasan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam RTRW sebanyak 226 kabupaten/kota sedangkan sebanyak 235 kabupaten/kota belum menetapkan luasan lahan pertanian pangan.
- c. Tidak adanya sanksi bagi pemerintah daerah yang belum memasukan penetapan lahan pertanian berkelanjutan dalam RTRW.
- d. Belum adanya evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan daerah yang mendukung Undang Undang tentang

¹⁵⁹ Sumber data Analisis dan Evaluasi Hukum dalam rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2017, halaman 52-54.



Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan apakah sudah berjalan sebagaimana mestinya.

- e. Dibutuhkan penetapan zonasi kawasan pertanian pangan berkelanjutan agar perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan memiliki sasaran yang jelas dan efektif.
- f. Program insentififikasi dan ekstensifikasi belum dijelaskan secara detail sehingga tidak ada perbedaan perlakuan antara petani lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan yang bukan, sehingga dalam implementasinya bisa tidak tepat sasaran dan hampir seluruhnya merupakan program reguler pemerintah.
- g. Insentif yang diatur hampir seluruhnya merupakan program reguler pemerintah dimana seharusnya ada program khusus insentif bagi petani lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- h. Anggaran pelaksanaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di daerah dirasakan membaratkan anggaran daerah, apalagi ketika daerah sedang mengalami kesulitan anggaran, sehingga perlu dukungan pembiayaan dari pemerintah pusat.
- i. Belum adanya jaminan khusus bagi petani lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan petani yang lainnya.

Faktor substansi hukum yang menjadi penghambat dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di kabupaten Sleman khususnya pengendalian alih fungsi lahan pertanian ialah belum adanya kepastian hukum dalam hal substansi pendukung terhadap pencapaian tujuan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang



dituangkan dalam bentuk Peraturan Bupati yang berkaitan dengan:

- a. Peraturan Bupati tentang pemberian insentif kepada pemilik lahan, petani penggarap, dan atau kelompok tani;
- b. Peraturan Bupati tentang tata cara alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk pembangunan rumah tinggal milik petani pemilik lahan; pengadaan tanah untuk kepentingan umum;
- c. Peraturan Bupati tentang pemberian insentif kepada pemilik lahan, petani penggarap, dan/atau kelompok tani;
- d. Peraturan Bupati tentang persyaratan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengakibatkan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- e. Peraturan Bupati tentang sistem informasi perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- f. Peraturan Bupati tentang pemberdayaan petani berupa bantuan khusus bidang pertanian;
- g. Peraturan Bupati tentang pembinaan dalam pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman menjadi tidak terwujud dalam pelaksanaannya oleh karena belum terdapat dukungan substansi hukum sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan pelaksanaan menjadi penting berkaitan dengan pelaksanaan dan penegakan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Selain berbagai peraturan tersebut di atas yang mengatur hal ikwal berkenaan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di kabupaten Sleman,

maka dalam implementasinya dibutuhkan harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan lain baik secara vertikal maupun secara horizontal. Harmonisasi peraturan daerah jika dianalisa secara teoritik berkenaan dengan prinsip dasar yang ada dalam teori *Stufentheorie* Hans Kelsen yang menyatakan bahwa system hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaedah berjenjang, dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegang pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi seperti konstitusi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*gorundnorm*). Hans Nawiasky mengelompokkan sistem norma hukum dalam: (1) *Staats fundamental norm* (norma fundamental Negara); (2) *Staats grund gezets* (aturan dasar negara); (3) *Formeel gezets* (Undang Undang formal); dan *Verordungen* dan *Autonome satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Secara teoritik peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bagi perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dianggap memiliki kekuatan keberlakuan jika memenuhi aspek kepastian hukum selain aspek filosofis dan aspek sosiologis yang sudah dibahas pada bab terdahulu. Aspek kepastian hukum merupakan aspek yang penting dalam pembangunan sebuah sistem hukum seperti dalam pandangan Hans Kelsen, dimana norma-norma hukum disusun secara berjenjang dan memiliki keterkaitan satu dengan lainnya sebagai sebuah sistem hukum.

Peraturan daerah Kabupaten Sleman yang berkenaan dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan pada dasarnya memenuhi kaedah-kaedah sebagai sebuah sistem hukum yang mendasarkan pada asas hukum bahwa aturan yang lebih tinggi



memiliki nilai-nilai, tujuan dan semangat yang harus diwujudkan ke dalam aturan yang lebih rendah seperti bangunan sistem tata hukum menurut Hans Kelsen, ada kontradiksi dalam pembentukan peraturan daerah khususnya yang berkaitan dengan bidang pertanahan dengan berlakunya otonomi di daerah yang lebih mendasarkan pada semangat desentralisasi yang dikandung dalam Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar 1945 bukan semangat sentralisasi yang dikandung dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945.

Menurut Kelsen, hukum mempunyai kekuatan berlaku secara yuridis apabila penentuannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu kaidah hukum merupakan system kaidah secara hierarkhis. Norma dasar (*grundnorm*) terdapat dasar berlakunya kaedah yang berasal dari satu tata hukum. Dari norma dasar itu hanya dapat dijabarkan berlakunya kaedah hukum dan bukan isinya.¹⁶⁰

Abdul Ghofur Anshori menyatakan agar suatu peraturan perundang-undangan dapat berlaku secara efektif dalam masyarakat maka peraturan perundang-undangan harus memiliki keberlakuan yuridis jika persyaratan formal terbentuknya telah dipenuhi.¹⁶¹ Sedangkan M. Efran Helmi Juni menjelaskan bahwa keberlakuan secara yuridis apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya, atau berbentuk menurut cara yang telah ditetapkan, atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara kondisi dan akibat.¹⁶²

¹⁶⁰ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Edisi Keempat, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1996, halaman 81.

¹⁶¹ Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2009, halaman 40.

¹⁶² M. Efran Helmi Juni, *Filsafat Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, halaman 42-43.

Secara yuridis normatif peraturan daerah yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yang berhubungan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan memiliki kekuatan yuridis dimana peraturan daerah ini dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk itu sesuai dengan tata cara yang sudah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dan tugas pembantuan di bidang pertanian.

Peraturan yang mengatur tentang perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman secara hierarkhis dan sistematis tersusun dari peraturan yang lebih tinggi sampai peraturan di tingkat daerah. Peraturan di tingkat daerah merupakan pelaksanaan dari ketentuan Undang-Undang yang ada di atasnya yang memberikan legalisasi terhadap peraturan yang ada di bawah Undang-Undang. Peraturan Daerah yang berkenaan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman sama sekali tidak bertentangan atau sinkron dengan peraturan yang lebih tinggi. Jika dilihat dari aspek hierarkhis tata peraturan perundang-undangan maka peraturan daerah Kabupaten Sleman yang berkenaan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tetapi jika dilihat dari aspek substansi peraturan daerah maka terlihat adanya pertentangan dengan semangat sentralistik yang bersumber dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945. Peraturan daerah di Kabupaten Sleman cenderung merupakan representasi dari ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar 1945 yang memiliki semangat desentralistik yang diwujudkan dalam pemberian otonomi kepada daerah termasuk dalam bidang pertanian.



Berdasarkan uraian tersebut di atas maka implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum memiliki kepastian hukum oleh karena sebagian besar peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan belum ada. Peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini menjadi penting karena sebagai dasar hukum bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Aspek kepastian hukum sebuah norma hukum berpengaruh terhadap pelaksanaan keberlakuan sebuah norma hukum, demikian halnya juga bisa dipakai sebagai analisa terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Variabel yang dipergunakan dalam melakukan penilaian terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan meliputi: operasional atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan; rasio beban dan manfaat (*cost and benefit ratio*); relevansi dengan situasi saat ini; kekosongan pengaturan; koordinasi kelembagaan/ tata organisasi; sumber daya manusia; sarana dan prasarana; budaya hukum; akses informasi masyarakat; penegakan hukum; partisipasi masyarakat; SOP; teknologi penunjang kelayakan; pelayanan dan batasan waktu; *public compalin*; dan pengawasan.

Hasil penilaian terhadap Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang berpengaruh terhadap implementasi

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ialah:¹⁶³

- a. Ditinjau dari aspek koordinasi kelembagaan ada beberapa permasalahan yaitu: belum sinkronnya data luasan lahan pertanian pangan antara BPS, BIG, Kementan, dan Kemenkoperekonomian; belum sinkronnya kewenangan pengelolaan jaringan irigasi antara pusat dan daerah; belum optimalnya peran kelembagaan di pedesaan; dan kementerian Pertanian tidak memiliki otoritas dalam penataan wilayah di daerah.
- b. Ditinjau dari aspek kekosongan hukum ada beberapa masalah yaitu: belum ada kebijakan yang mengatur tentang kawasan pedesaan dalam penataan ruang dan belum adanya peraturan pelaksanaan perlindungan hukum lahan pertanian di daerah (tingkat kabupaten/kota) yang lebih detail dan rinci dalam bentuk peraturan bupati.
- c. Ditinjau dari aspek sumber daya manusia ada beberapa masalah yaitu: masih ada tumpang tindih perizinan pada satu obyek lahan dan sumber daya petani yang masih rendah.
- d. Ditinjau dari aspek budaya hukum ada persoalan yaitu: kemiskinan petani; banyak lahan pertanian yang dikuasai oleh orang di luar daerah; pertambahan penduduk yang berpengaruh pada kebutuhan rumah tinggal yang mempergunakan lahan pertanian pangan; rendahnya minat generasi muda untuk menjadi petani; maraknya alih fungsi lahan pertanian pangan yang tidak terlepas dari campur tangan pemerintah; dan belum siapnya data spasial dari pemerintah daerah.

¹⁶³ Sumber dari Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Indonesia.



- e. Dari aspek sarana dan prasarana ada beberapa hal yang bermasalah yaitu: harus diperhatikan perlindungan *coverage area* yang menjadi daerah penyangga dan belum siapnya anggaran untuk pemberian insentif dan disinsentif.
- f. Ditinjau dari aspek penegakan hukum yaitu adanya indikasi pembiaran alih fungsi lahan pertanian pangan oleh pemerintah daerah.
- g. Ditinjau dari aspek operasional atau tidaknya ada permasalahan yaitu ketiadaan sanksi bagi daerah yang belum memasukkan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam RTRW nya.
- h. Ditinjau dari aspek standar operasional pelaksana ada permasalahan yaitu belum adanya evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah perlindungan hukum lahan pertanian pangan yang sudah dibentuk.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum bisa diberlakukan mengingat belum adanya kejelasan tentang objek dari penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan dukungan peraturan pelaksanaannya, sehingga masih dimungkinkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian pangan di kawasan-kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dipetakan menjadi kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

D. Potensi Disharmoni Pengaturan Dalam Penyelenggaraan Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sleman

Variable yang digunakan untuk mengukur disharmonisasi pengaturan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan ialah mengenai: kewenangan; hak; kewajiban; perlindungan dan penegakan hukum. Indikator yang digunakan dalam menganalisa potensi disharmonisasi ialah: adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih Undang Undang yang berbeda hierarki, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda; adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih Undang Undang setingkat tetapi memberikan kewenangan yang berbeda; adanya pengaturan mengenai kewenangan yang sama pada 2 (dua) atau lebih Undang Undang yang berbeda hierarki tetapi dilaksanakan oleh lembaga yang berbeda; adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih Undang Undang yang berbeda hierarki tetapi memberikan kewenangan yang berbeda; dan ada pengaturan mengenai kewenangan yang tidak konsisten/saling bertentangan antar pasal dalam Undang Undang yang sama.

Potensi disharmonisasi peraturan perundang-undangan (tumpang tindih) yang berkaitan dengan Undang Undang sebagai dasar Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ialah sebagai berikut:

- a. Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Pasal 10 ayat (1) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 terkait perbedaan istilah lahan pertanian;



- b. Pasal 63 huruf e Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Pasal 37, Pasal 38 dan Pasal 39 Undang Undang No. 19 Tahun 2013 terkait Bank Petani dan Asuransi Petani;
- c. Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Undang Undang No. 26 Tahun 2007 terkait dengan perbedaan istilah lahan;
- d. Pasal 74 ayat (1) Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Pasal 70 ayat (1) Undang Undang No. 26 Tahun 2007 terkait pemidanaan;
- e. Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Undang Undang No. 18 Tahun 2012 terkait dengan variabel perlindungan terhadap keanekaragaman pangan;
- f. Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Pasal 70 ayat (1) Undang Undang No. 26 Tahun 2009 terkait variabel penegakan hukum terhadap perbedaan tindak pidana;
- g. Permentan No. 41/Permentan/OT.140/9/2009 dengan Permentan No. 07/Permentan/OT.140.2/2012 terkait dengan perbedaan istilah mengenai kawasan pertanian;

Selain potensi disharmonisasi tersebut di atas, dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang berkaitan dengan kewenangan kepada kelembagaan dimungkinkan terjadi karena ketidakjelasan soal pemberian kewenangan pemerintahan di bidang pengelolaan sumber daya agraria khususnya bidang pertanahan. Potensi disharmonisasi dimungkinkan terjadi antara Undang Undang No. 41 Tahun 2009 dengan Undang Undang No. 32 Tahun 2014 serta dengan Undang Undang No. 5 Tahun 1960. pemberian kewenangan dalam Undang Undang No. 41 Tahun 2009 diistilahkan dengan desentralisasi, kemudian dalam Undang Undang No. 5 Tahun 1960 diistilahkan dengan otonomi dan tugas pembantuan dan dalam Undang Undang No. 32 Tahun



2014 dikenal pemberian kewenangan dengan istilah desentralisasi. Ketidakjelasan pemberian kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah memunculkan berbagai penafsiran yang berbeda-beda sehingga bisa menimbulkan disharmonisasi diantara ketiga Undang Undang tersebut termasuk disharmonisasi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Undang Undang No. 41 Tahun 2009 mempergunakan asas desentralisasi sementara sebagian pasal yang terkandung di dalamnya menunjukkan atau mencerminkan adanya tugas pembantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan Undang Undang No. 5 Tahun 1960 menganut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan asumsi bahwa kewenangan hak menguasai negara merupakan kewenangan mutlak pemerintah pusat. Sehingga menjadi persoalan apakah Undang Undang No. 41 Tahun 2009 merupakan amanat dari Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 atau merupakan amanat dari Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 ataukah merupakan pengembalian amanat dari kedua pasal tersebut. Potensi disharmonisasi ini sangat berkaitan dengan pelaksanaan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di daerah mengingat obyek lahan pertanian pangan berada di daerah (wilayah pemerintah provinsi dan kabupaten/kota).

Potensi disharmonisasi juga berkenaan dengan kejelasan mengenai hak, kewajiban, perlindungan dan penegakan hukum dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dilaksanakan di daerah yang diberi kewenangan secara konkuren oleh pemerintah pusat di bidang otonomi daerah.

a. Potensi Disharmonisasi Di Tingkat Undang-Undang

Dibutuhkan harmonisasi pada tingkatan Undang-Undang yang khusus mengatur tentang perlindungan



hukum lahan pertanian pangan yaitu: Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan Undang Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil; Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Undang Undang No. 38 Prp Tahun 1960 tentang Penggunaan dan Penetapan Luas Tanah untuk Tanaman Tertentu jo Undang Undang No. 20 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Undang Undang No. 38 Prp Tahun 1960; Undang Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian; Undang Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; Undang Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; Undang Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah jo Undang Undang No. 9 Tahun 2015; Undang Undang No. 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi; Undang Undang No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluh Pertanian, Perikanan dan Kehutanan; Undang Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan; Undang Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Undang Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman; Undang Undang No. 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman; Undang Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan; Undang Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan; Undang Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; Undang Undang No. 4 Tahun 2006 tentang Pengesahan Perjanjian Mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman Untuk Pangan dan



Pertanian (*International Treaty On Plant Genetic Resources For Food and Agriculture*); Undang Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025; Undang Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; Undang Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah Negara; Undang Undang No. 29 Tahun 2009 tentang Ketrasmigrasian; Undang Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan; Undang Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan Pemberdayaan Petani; Undang Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan; Undang Undang No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air; dan Undang Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

b. Potensi Dishamonisasi Di Tingkat Peraturan Pemerintah

Dibutuhkan harmonisasi pada tingkatan Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur tentang perlindungan hukum lahan pertanian pangan yaitu: Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian jo Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964; Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah; Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi; Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah



Terlantar; Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar; dan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi

c. Potensi Disharmonisasi Di Tingkat Peraturan Presiden

Dibutuhkan harmonisasi pada tingkatan Peraturan Presiden yang khusus mengatur tentang perlindungan hukum lahan pertanian pangan yaitu: Perpres No. 154 Tahun 2014 tentang Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan; Permentan No. 56/Permentan/RC.40/2016 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian; Permentan No. 41 Tahun 2009 tentang Kriteria Teknis Kawasan Peruntukkan Pertanian; Permentan No. 7 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Tentang Kriteria Dan Persyaratan Kawasan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Permentan No. 79 Tahun 2013 tentang Pedoman Kesesuaian Lahan Pada Komoditas Tanaman Pangan; Permen ATR No. 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian; Permen ATR/Kepala BPN No. 19 Tahun 2016 tentang Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pada Wilayah Yang Belum Terbentuk Rencana Tata Ruang Wilayah; Permentan No. 81 Tahun 2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Permentan No. 18/PERMENTAN/RC.040/4/2018 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Koperasi Petani; Permentan No. 42 Tahun 2013 tentang Kriteria dan Tata Cara Penilaian Petani Berprestasi Tinggi Pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Permenpu No. 41 Tahun 2007 tentang Kawasan Budi Daya dengan Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi



Pembangunan Untuk Kepentingan Umum jo Perpres No. 30 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Inppres No. 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil

d. Potensi Disharmonisasi Di Tingkat Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara hierarkhis tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dan juga merupakan pelaksanaan dari semangat otonomi daerah yang mendasarkan pada Pasal 8 ayat (6) Undang Undang Dasar 1945 dan semangat dalam upaya perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Undang Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria serta Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Jika dianalisa maka Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan disamping merupakan pelaksanaan dari semangat otonomi daerah (desentralisasi) dan semangat Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria yang sentarlistik. Perlindungan hukum lahan pertanian pangan merupakan urusan yang berkaitan dengan pertanahan, dimana



urusan ini menurut konsep Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria ditangani secara sentralistik oleh pemerintah pusat. Kekuasaan Negara atas tanah atau secara tehnik yuridis disebut Hak Menguasai Negara (HMN) atas tanah oleh Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria diserahkan pelaksanaannya kepada Pemerintah Pusat. Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria¹⁶⁴ jika ditafsirkan secara *a contrario* jelas dapat disimpulkan adanya sentralisasi pelaksanaan HMN.¹⁶⁵

Kewenangan HMN dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat secara sentralistik yang dalam pelaksanaannya Pemerintah Pusat dapat menguasai (memberi kuasa) kepada Pemerintah Daerah tetapi bukan sebuah keharusan. Hal ini disebabkan jika pemerintah pusat memberikan kuasa kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangan itu, maka pemberian kuasa itu bersifat *medebewind* atau dalam kerangka membantu Pemerintah Pusat.¹⁶⁶

Pengertian dikuasakan mengandung beberapa komponen, yaitu: ¹⁶⁷ (a) Adanya pernyataan pihak yang memegang kewenangan untuk menyerahkan kewenangannya

¹⁶⁴ Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-Daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Penjelasan lebih lanjut "Ketentuan dalam ayat (4) bersangkutan dengan asas otonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat. Dengan demikian pelimpahan wewenang (maksudnya kepada Pemerintah Daerah) untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah adalah *medebewind*).

¹⁶⁵ Nurhasan Ismail, *Otonomi Bidang Pertanian: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah dan Ideologi Politik Pertanian*, Jurnal Mimbar Hukum, UGM, halaman 33-34.

¹⁶⁶ Nurhasan Ismail, *op. cit.*, halaman 34.

¹⁶⁷ Hartono Soerjopratikno, *Perwakilan Berdasarkan Kehendak*, PT. Mustika Wikasa, Yogyakarta, 1994, halaman 50-57.

kepada institusi atau pihak lain yang ditunjuk; (b) Pihak yang menerima kuasa hanya boleh melaksanakan kewenangan dalam pernyataan penyerahan; (c) Pihak penerima penyerahan harus mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada pemberi kewenangan. Dalam praktik tata pemerintahan, kewenangan eksekutif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan sebagian kemudian dikuasakan atau diserahkan kepada Pemerintah Daerah atas dasar asas dekonsentrasi. Berdasarkan asas dekonsentrasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dibatasi hanya menyangkut kewenangan menyelenggarakan atau melaksanakan dan bukan kewenangan untuk mengatur. Penyerahan inipun didasarkan pada asumsi bahwa instansi di daerah yang melaksanakan merupakan instansi pemerintah pusat yang ada di daerah dan bukan sebagai lembaga otonom daerah.

Dalam peraturan perundang-undangan disebutkan hanya ada 2 instansi/jabatan yang disebut untuk melaksanakan kewenangan di bidang pertanahan yang diserahkan kepada daerah yaitu Gubernur atau Kepala Kantor Wilayah BPN di Tingkat Propinsi dan Bupati atau Kepala Kantor Pertanahan di Tingkat Kabupaten yang diberi kewenangan melaksanakan dalam kedudukannya sebagai instansi pusat di daerah.

Dalam perkembangannya, asas dekonsentrasi di bidang pertanahan ini mulai bergeser kearah asas desentralisasi dengan memberikan kewenangan secara otonom kepada daerah salah satunya di bidang pertanahan. Permasalahan yang timbul ialah apakah dengan prinsip otonomi daerah “Hak Menguasai Negara” menjadi kewenangan daerah dan tidak lagi menjadi kewenangan penuh pusat ? Hal ini perlu dipahami bahwa Hak Menguasai Negara merupakan bagian dari Hak Bangsa, dimana hak bangsa merupakan hak yang dipunyai secara bersama-sama oleh seluruh Bangsa Indonesia. Hak bangsa mengandung unsur:



(a) Unsur kepunyaan yang bersifat keperdataan yang artinya bahwa setiap orang baik individu maupun kelompok harus diberi kesempatan dan hak untuk mempunyai, mengolah atau menggunakan, dan menikmati hasil dari bagian tanah tertentu yang ada di wilayah Indonesia; (b) Unsur kewenangan yang bersifat public untuk merencanakan dan mengatur kepemilikan, perusahaan, dan penggunaan tanah sehingga setiap individu dan kelompok dapat memperoleh manfaat dan meningkatkan kesejahteraan.

Dengan adanya perbedaan asas antara Peraturan Daerah Kabupaten Sleman yang mengatur tentang perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan Pasal 2 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria maka menimbulkan persoalan pada tingkatan asas hukum, yaitu hukum mana yang berlaku. Ada dua jawaban yang bisa dipergunakan, yaitu:

1. Asas hukum bahwa *“hukum yang ada kemudian yang mengatur hal yang sama menghapus berlakunya hukum yang terdahulu”*, dengan mendasarkan pada asas ini maka Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai dasar pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat dikatakan telah menganulir berlakunya Pasal 2 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria. Peraturan Daerah ini merupakan Peraturan Daerah yang dibentuk atas dasar kewenangan desentralistik termasuk urusan pertanahan.
2. Asas hukum bahwa *“hukum khusus meniadakan berlakunya hukum yang umum”*, maka ketentuan Pasal 2 ayat (4) Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria tetap masih berlaku dimana pemberian

kewenangan hak menguasai Negara bersifat sentralistik khususnya di bidang pertanahan sehingga kewenangan pengaturan dan penyelenggaraan urusan pertanahan seharusnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat.¹⁶⁸

Harmonisasi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan perlu dilakukan dengan Peraturan Daerah lainnya yang mengatur juga tentang lahan pertanian yaitu: Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 8 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Sleman; Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041; Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang; Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 44 Tahun 2017 tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang; dan Peraturan Daerah Sleman No. 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang.

Harmonisasi perlu dilakukan oleh karena pada tataran konsep dasar yang sangat fundamental yang bersumber dari konstitusi dasar terdapat semangat yang saling bertentangan yaitu semangat desentralisasi sebagai cerminan ketentuan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945 dengan semangat sentralisasi sebagai cerminan Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945, sehingga di tataran peraturan pelaksanaannya jangan sampai menimbulkan konflik substansial yang pada akhirnya menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan hukum.

¹⁶⁸ Media Indonesia, *Policy Pertanian Sebaiknya Nasional*, 1999, 9 Desember 1999.



Kontradiksi terjadi pada tingkatan asas atau prinsip yang menjadi semangat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya yang mengatur soal pertanahan yang bersifat sentralistik dengan pembagian kewenangan yang bersifat tugas pembantuan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal ini berbeda dengan semangat desentralisasi dengan otonomi daerahnya yang memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur daerahnya termasuk dalam bidang regulasi.

Kewenangan Pemerintah Daerah khusus di bidang pertanahan yang mengacu pada Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria hakikatnya merupakan kewenangan yang bersifat sentralistik, dimana dalam penjelasan Pasal 2 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria dinyatakan bahwa: "Ketentuan dalam ayat (4) adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945). Dengan demikian, maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluan dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu."

Dalam pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah, Pemerintah Pusat dapat mengasakan (memberi kuasa) kepada Pemerintah Daerah, namun hal itu bukan merupakan suatu keharusan. Kata "dapat dikuasakan" dan "sekedar diperlukan"



memberikan tekanan bahwa pemberi kuasa kepada Pemerintah Daerah bukan suatu keharusan.¹⁶⁹

Menurut Boedi Harsono, pelaksanaan tugas agraria merupakan tugas Pemerintah Pusat. Asas ini sangat penting untuk mempertahankan dan melestarikan persatuan dan kesatuan bangsa, dan wilayah nasional Indonesia. Oleh karena itu tugas kewenangan di bidang agraria/pertanahan tidak boleh diotonomkan kepada daerah dan harus tetap ada pada Pemerintah Pusat. Pelimpahan sebagian kewenangan tersebut kepada daerah dapat dilakukan dalam bentuk “*medebewind*”.¹⁷⁰

Tugas pembantuan dalam Undang Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ialah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.¹⁷¹

Permasalahan yang berkembang dengan adanya otonomi di bidang pertanahan pada saat sekarang ialah pengambilan kewenangan pusat oleh daerah berdasarkan Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah menjadikan kepentingan daerah untuk meningkatkan pendapatan perkapita¹⁷² menjadi tujuan sentral yang bisa mengesampingkan tujuan yang lain. Khususnya di bidang pertanahan, dengan dalih untuk peningkatan pendapatan daerah maka tidak jarang

¹⁶⁹ Nur Hasan Ismail, “*Otonomi Bidang Pertanahan: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah, dan Ideologi Politik Pertanahan*”, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2000, halaman 34.

¹⁷⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Djambatan, Jakarta, 2003, halaman 245.

¹⁷¹ Pasal 1 angka 11 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁷² Amiludin, *Politik Hukum Pertanahan dan Otonomi Daerah: Kebijakan dan Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Daerah Terkait Pertanahan*, *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 2 No. 1 April 2018, Univ. Muhamadiyah Tangerang, Jakarta, 2018, halaman 1.



prinsip perlindungan hukum lahan pertanian pangan terkalahkan dengan aspek ekonomis dimana alih fungsi lahan menjadi sesuatu yang masif terjadi. Terlihat ada benturan kepetingan antara sentralisasi dan desentralisasi di bidang pertanahan yang terjadi di daerah baik dari aspek regulasi, birokrasi dan aplikasi di lapangan.

Soal pertanahan bagaimanapun tidak bisa dilepaskan dari politik hukum Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 dimana Negara menguasai bumi, air, ruang udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Sudah barang tentu politik hukum ini juga menjadi dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah yang menyangkut soal pertanahan di daerah melalui desentralisasi dan tugas pembantuan.

Dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah pusat di bidang pertanahan maka pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada daerah Kabupaten/Kota dalam rangka desentralisasi. Kebijakan ini dapat dikatakan sebagai perkembangan kebijakan yang dinyatakan dalam Pasal 2 UUPA bahwa "Hak menguasai Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa "ketentuan tersebut adalah bersangkutan dengan azas otonomi dan *medebewind* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria dan menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan Hak Penguasaan Negara atas tanah itu adalah merupakan *medebewind*.¹⁷³ Hak menguasai dari Negara ini tidak terbatas pada tanah, melainkan meliputi sumber-sumber daya alam yang lebih luas (bumi, air, dan

¹⁷³ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Univ. Trisaksti, Jakarta, 2002, halaman 17.

kekayaan alam yang terkandung di dalamnya), bahkan dalam batas-batas tertentu yang meliputi unsur-unsur dalam ruang angkasa. Pengaturan ini dalam perkembangannya mendapatkan pengaturan-pengaturan tersendiri.¹⁷⁴

Desentralisasi dimaknai sebagai pemberian kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintahan yang lebih rendah dan mandiri (*zelftanding*), serta bersifat otonom (*territorial dan fungsional*).¹⁷⁵ Walaupun pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur pemerintahan sendiri tetapi seharusnya dalam pembentukan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Spirit dari peraturan yang lebih tinggi dari Peraturan Daerah seharusnya dijadikan pedoman dalam pembentukan dan pembangunan hukum di daerah.

Kewenangan pemerintah daerah/kota berdasarkan semangat Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 45 bersifat sentralistik *medebewind* dimana penyerahan kewenangan pengurusan bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah dibatasi hanya menyangkut kewenangan menyelenggarakan atau melaksanakan dan bukan kewenangan mengatur dalam arti menciptakan regulasi dalam bentuk peraturan daerah sendiri-sendiri. Penyelenggara urusan pertanahan yang ada di daerah diasumsikan sebagai pelaksana kewenangan instansi pemerintah pusat dan bukan sebagai lembaga yang otonom di daerah.

¹⁷⁴ *Ibid.*, halaman 22.

¹⁷⁵ C.W. Van Der Pot, *Handboek van nederlandse Staatrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983, halaman 525 dalam Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah "Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, halaman 85.



Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar 1945, Pemerintah Daerah berhak menentukan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian pemerintah daerah dengan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat berhak dalam pembentukan peraturan-peraturan daerah dan aturan pelaksanaannya yang termasuk dalam jenis produk hukum daerah. Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan tingkat daerah.¹⁷⁶

Pemerintah daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam melaksakan tugasnya ini pemerintah daerah berhak mengajukan dan menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan bersama DPRD. Penataan ruang menjadi urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan pertanahan menjadi urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pemerintah Daerah sejalan dengan kebijakan otonomi daerah diberi kewenangan untuk penyelenggaraan penataan ruang berdasarkan Undang Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang¹⁷⁷. Dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam bidang penataan ruang dibutuhkan keserasian dan keterpaduan antara pusat dan daerah dan antara daerah. Pemerintah daerah kabupaten/kota mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan penataan ruang, meliputi¹⁷⁸: (a) pengaturan,

¹⁷⁶ Lihat UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹⁷⁷ Pasal 7 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

¹⁷⁸ Pasal 11 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang



pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota; (b) pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota; dan (c) kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota. Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota meliputi: (a) perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota; (b) pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan (3) pengendalian pemanfaatan ruang wilayah.

Berdasarkan Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan dinyatakan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan di bidang pertanahan berupa: pemberian izin lokasi; penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; penyelesaian sengketa tanah garapan; penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian kelebihan tanah maksimum dan tanah absentee; penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; pemberian izin membuka tanah; dan perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota. Dalam peraturan ini jelas nampak bahwa pemerintah kabupaten/kota hanya sebagai pelaksana dari kewenangan pemerintah pusat bukan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan yang berkaitan dengan pertanahan yang ada di daerah.

Atas dasar pemahaman tersebut di atas maka pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya di bidang pertanahan di Kabupaten Sleman lebih mendasarkan pada semangat Undang Undang Pemerintahan Daerah dan



semangat Pasal 2 Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dimana pemerintah daerah sebagai bagian dari pemerintah pusat dalam penyelenggaraan urusan di bidang pertanahan.

F. Dukungan Kelembagaan Dalam Perda Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sleman

Pelaksanaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman membutuhkan peran dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman sebagai pembuat kebijakan sekaligus motor penggerak dalam penyelenggaraan perencanaan, penetapan, pengembangan, pemanfaatan, pembinaan, pengendalian, pengawasan, sistem informasi, perlindungan dan pemberdayaan petani, pendanaan, dan peran serta masyarakat. Pelaksanaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dengan mendasarkan kepada Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara yuridis normatif masih membutuhkan peraturan pelaksanaannya baik dalam bentuk Peraturan Bupati maupun Keputusan Bupati. Walaupun demikian perlu kajian lebih mendalam berkaitan dengan substansi norma hukum yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk memberikan kedudukan yang benar terhadap Peraturan Daerah tersebut apakah sebagai peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya (pelaksanaan asas tugas pembantuan) atau sebagai produk Peraturan Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Jawaban atas pertanyaan ini dikembalikan lagi kepada asas



yang dipergunakan sebagai landasan dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang mengacu kepada ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional penerapan asas tugas pembantuan/medebewind dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan berdasarkan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan amanat konstitusi yang diberikan kepada negara, dimana negara memiliki kewajiban dalam upaya menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara untuk kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan nasional. Tangung jawab negara ini secara kelembagaan diemban oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana yang disebut dengan pemerintah pusat (Pemerintah) ialah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan kewajiban bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sehingga dibutuhkan dukungan koordinasi kelembagaan yang baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

1. Kelembagaan Di Tingkat Pusat

Pemerintah dalam menyelenggarakan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dibantu oleh:

- a. Menteri yaitu menteri yang membidangi urusan pertanian (Kementerian Pertanian)

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2015 tentang Kementerian Pertanian dinyatakan Pasal 2 bahwa



Kementerian Pertanian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Kemudian Pasal 3 ditentukan bahwa Kementerian Pertanian menyelenggarakan fungsi yang berkaitan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan:

- 1) perumusan dan penetapan kebijakan di bidang penyediaan prasarana dan sarana pertanian, peningkatan produksi padi, jagung, kedelai, tebu, daging dan pertanian lainnya, serta peningkatan nilai tambah daya saing, mutu, dan pemasaran hasil pertanian;
- 2) pelaksanaan kebijakan di bidang penyediaan prasarana dan sarana pertanian, peningkatan produksi padi, jagung, kedelai, tebu, daging, dan pertanian lainnya, serta peningkatan nilai tambah, daya saing, mutu, dan pemasaran hasil pertanian;
- 3) pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan di bidang penyediaan prasarana dan sarana pertanian, peningkatan produksi padi, jagung, kedelai, tebu, daging, dan pertanian lainnya, serta peningkatan nilai tambah, daya saing, mutu, dan pemasaran hasil pertanian;
- 4) pelaksanaan penelitian, pengembangan dan inovasi di bidang pertanian;
- 5) penyelenggaraan penyuluhan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanian;
- 6) koordinasi dan pelaksanaan diversifikasi dan pemantapan ketahanan pangan;
- 7) pelaksanaan penelitian, pengembangan dan inovasi di bidang pertanian;



- 8) penyelenggaraan penyuluhan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanian;
 - 9) koordinasi dan pelaksanaan diversifikasi dan pemantapan ketahanan pangan;
 - 10) pelaksanaan pengkarantina pertanian dan pengawasan keamanan hayati.
- b. Lembaga yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pertanahan (Kementerian Agraria dan Tata Ruang)
- Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Peraturan Presiden RI No. 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria Dan Tata Ruang ditentukan bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Sedangkan Pasal 5 dinyatakan bahwa kementerian ini menyelenggarakan fungsi terkait dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yaitu: perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, survei dan pemetaan pertanahan dan ruang, penetapan hak dan pendaftaran tanah, penataan agraria, pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan, pengendalian dan penertiban tanah dan ruang, serta penanganan sengketa dan konflik pertanahan.
- c. Dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan rakyat daerah
- Fungsi DPR selain sebagai lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan, terkait dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan berhak menerima pelaporan yang meliputi kinerja perencanaan dan penetapan, pengembangan, pembinaan dan pemanfaatan, serta pengendalian.



- d. Lembaga pemerintah di bidang statistik (Badan Pusat Statistik)

Berdasarkan Pasal 2 Perpres No. 86 Tahun 2007 tentang Badan Pusat Statistik ditentukan bahwa BPS mempunyai tugas pemerintahan di bidang kegiatan statistik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Pasal 3 menentukan bahwa BPS menyelenggarakan fungsi: pengkajian, penyusunan, dan perumusan kebijakan di bidang statistik; pengkoordinasian kegiatan statistik nasional dan regional; penetapan dan penyelenggaraan statistik dasar; dan penetapan statistik nasional.

- e. Lembaga pembiayaan mikro di bidang pertanian baik berbentuk konvensional maupun syariah.

Secara umum dasar dari lembaga pembiayaan di bidang pertanian ialah Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2020 tentang Pembiayaan Usaha Tani yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan perlindungan dan pemberdayaan petani, Pemerintah menugasi Badan Usaha Milik Negara bidang perbankan dan Pemerintah Daerah menugasi Badan Usaha Milik Daerah bidang Perbankan untuk melayani kebutuhan pembiayaan usaha tani dan badan usaha milik petani.¹⁷⁹ Sedangkan secara khusus belum ada substansi hukum yang mendasari pembentukan lembaga Bank Bagi Petani dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan seperti yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 63 huruf e Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menentukan bahwa pemberdayaan petani meliputi antara lain

¹⁷⁹ Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2020 tentang Pembiayaan Usaha Tani.

pembentukan Ban Bagi Petani. Sejalan dengan itu Pasal 65 Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mengamanatkan adanya pembentukan lembaga pembiayaan mikro di bidang pertanian baik berbentuk konvensional maupun syariah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

- f. Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penyidik Pegawai Negeri Sipil di instansi Pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Penyidik Pegawai Negeri Sipil memiliki tanggung jawab khusus sebagai penyidik untuk membantu Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam hal:

- 1) melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang berkenaan dengan tindak pidana dalam bidang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- 2) melakukan pemeriksaan terhadap setiap orang yang diduga melakukan tindak pidana dalam bidang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- 3) meminta keterangan dan barang bukti dari orang sehubungan dengan peristiwa tindak pidana dalam bidang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- 4) melakukan pemeriksaan atas dokumen yang berkenaan dengan tindak pidana dalam bidang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- 5) melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat barang bukti dan dokumen lain serta melakukan penyitaan dan penyegelan terhadap barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam



perkara tindak pidana dalam bidang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan

- 6) meminta bantuan tenaga ahli dan/atau saksi ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana dalam bidang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

g. Kecamatan dan Pemerintahan Desa

Penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan melibatkan juga kelembagaan kecamatan dan pemerintahan desa dalam hal musyawarah dan pertimbangan usulan perencanaan lahan pertanian pangan berkelanjutan oleh masyarakat. Selain itu pemerintah desa memiliki kewajiban dalam pelaporan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang meliputi kinerja perencanaan dan penetapan; pengembangan; pembinaan dan pemanfaatan; serta pengendalian kepada pemerintah kabupaten.

2. Kelembagaan Di Daerah Provinsi

Selain kelembagaan yang diatur dalam Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, berdasarkan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terdapat dukungan kelembagaan di tingkat daerah provinsi dalam upaya pencapaian tujuan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu:

- a) Pemerintah Daerah, yaitu Gubernur dan Perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.



- b) Pemerintah Kabupaten, yaitu Bupati dan perangkat daerah kabupaten sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c) Dinas yaitu dinas yang tugas dan fungsinya di bidang pertanian.
- d) DPRD yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- e) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- f) Kecamatan dan Pemerintahan Desa.

3. Kelembagaan Di Daerah Kabupaten

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditentukan kelembagaan sebagai penyelenggaranya yaitu: Pemerintah Daerah (Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom); DPRD Kabupaten Sleman dan Perangkat Daerah (unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah). Kelembagaan dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman merupakan lembaga pendukung penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di tingkat provinsi maupun tingkat pusat, demikian juga sebaliknya.



1. Kelembagaan Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sleman

Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman sebagai Institusi Pemerintahan di bawah Pemerintahan Daerah Provinsi memiliki peran yang sangat strategis dalam ikut mendukung penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman. Secara hierarkis dasar kewenangan Pemerintah Kabupaten dalam mendukung penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan bersumber dari Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Berdasarkan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 diamanatkan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk membentuk Peraturan Daerah sebagai pelaksana dari Undang Undang No. 41 Tahun 2009. Sebagai bentuk dukungan Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta maka dibentuklah Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, kemudian sebagai dukungan substansi hukum terhadap aspek kelembagaan, Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan merupakan regulasi di Kabupaten Sleman yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten Sleman dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di daerah. berdasarkan Peraturan Daerah tersebut secara



kelembagaan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman menjadi kewenangan Pemerintah Daerah¹⁸⁰ dengan melibatkan kelembagaan lain yaitu DPRD dan Perangkat Daerah¹⁸¹.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan maka Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman memiliki amanat untuk memberikan dukungan secara kelembagaan untuk penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam:

a. Perencanaan

Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman menetapkan rencana lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Berkaitan dengan rencana lahan pertanian pangan berkelanjutan, pemerintah Kabupaten Sleman mengeluarkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2016 - 2025. Secara detail rencana lahan pertanian pangan berkelanjutan dituangkan dalam Peraturan Bupati Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041. Oleh karena wilayah Kabupaten Sleman secara keseluruhan merupakan wilayah pertanian pangan, maka perlu dukungan Bupati untuk menyusun peraturan bupati tentang Rencana Detail Tata Ruang Kawasan untuk seluruh wilayah Kabupaten Sleman.

¹⁸⁰ Bupati sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

¹⁸¹ Unsur pembantu Bupati dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Dalam Peraturan Daerah ini terdapat beberapa ketentuan yang menunjukkan dukungan pemerintah daerah Kabupaten Sleman terhadap penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, yaitu:

- 1) Pemerintah kabupaten Sleman memperhatikan bahwa alih fungsi lahan pertanian yang terjadi mengakibatkan semakin sempitnya luas lahan sawah dan tegalan dari tahun ke tahun, yang memacu pemerintah daerah untuk melakukan terobosan antara lain dengan menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan pengembangan desa wisata;
- 2) Dukungan pemerintah kabupaten Sleman terhadap perlindungan lahan pertanian pangan oleh karena terdapat potensi pengembangan wilayah Kabupaten Sleman untuk kawasan peruntukkan pertanian meliputi kawasan pertanian lahan basah seluas 21.113 ha dan kawasan pertanian lahan kering seluas 9.117 ha yang tersebar di 17 Kecamatan. Dukungan potensi wilayah menurut pemantauan Badan Meteorologi, Kilmatologi dan Geofisika (BMKG) Yogyakarta, sebagian besar wilayah Kabupaten Sleman termasuk tropis basah yang umumnya cocok untuk pengembangan sektor pertanian.
- 3) Kabupaten sleman memiliki sejumlah areal persawahan yang telah dilengkapi dengan jaringan irigasi untuk mengairi luas lahan pertanian budidaya seluas 22.233 ha;
- 4) Stagnasi produktivitas hasil pertanian dan kecenderungan turun yang diakibatkan antara lain oleh kegiatan alih fungsi lahan pertanian secara illegal dan salah satu solusinya ialah dengan penerapan perizinan pertanahan untuk menekan alih fungsi lahan pertanian pangan;
- 5) Pengendalian peruntukkan penggunaan tanah melalui perizinan (IPPT);



- 6) Dalam urusan pilihan pertanian, pembangunan pertanian diarahkan untuk mewujudkan masyarakat pertanian, perikanan dan kehutanan yang mandiri, berdaya saing dan sejahtera dengan mewujudkan peningkatan produksi pertanian, perikanan dan kehutanan untuk memantapkan ketahanan pangan, meningkatkan nilai tambah produk pertanian, perikanan dan kehutanan dan meningkatkan kelas kemampuan kelompok tani serta pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang lestari;
- 7) Dalam kurun waktu 2020 sampai tahun 2025 sektor pertanian merupakan sektor unggulan di Kabupaten Sleman selain perdagangan dan pariwisata;
- 8) Seiring dengan kebijakan internasional dalam SDG's (*Sustainable Development Goals*) yang merupakan agenda dunia yang bertujuan mensejahterakan manusia yang disepakati berbagai negara yang diatur dalam Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah DIY No. 34 Tahun 2018 tentang Rencana Aksi Daerah Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Tahun 2018-2022, salah satu tujuannya ialah menghilangkan kelaparan, mencapai ketahanan pangan dan gizi yang baik serta meningkatkan pertanian berkelanjutan;
- 9) Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan membutuhkan dukungan kepastian hukum dalam bentuk peraturan daerah;
- 10) Pengembangan sektor pertanian sebagai potensi lokal dalam rangka memantapkan ketahanan pangan baik secara kuantitatif maupun kualitatif, terutama karena cadangan pangan masih belum mencapai target, konsumsi keberagaman pangan masih rendah dan



- pengetahuan masyarakat tentang perkembangan teknologi, mutu dan keamanan pangan masih kurang;
- 11) Dalam bidang penataan ruang menghadapi persoalan alih fungsi (konversi) lahan pertanian ke non pertanian yang semakin tinggi dan sulit dikendalikan;
 - 12) Adanya konflik pengelolaan air dan pemanfaatan air di wilayah Sleman Barat antara petani pemakai air irigasi untuk tanaman pangan dengan petani pembudidaya ikan;
 - 13) Permasalahan terkait dengan urusan pemerintah di bidang pangan ialah ketersediaan bahan pangan pokok (padi) menurun sejak tahun 2018 yang disebabkan karena luasan lahan pertanian berkurang dan adanya pergeseran musim;
 - 14) Pengembangan kawasan dalam rangka keamanan dan ketahanan pangan diwujudkan melalui strategi: pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan pengembangan agrobisnis dan minapolitan; kemudian arah kebijakan yang ditempuh antara lain melalui: peningkatan produksi pertanian tanaman pangan dan pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan;

Pemerintah Daerah melalui Perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menyusun Perencanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada kawasan pertanian pangan berkelanjutan, lahan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan;

Penyusunan perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi kewenangan Perangkat Daerah yang dibantu oleh Tim yaitu: unsur pemerintah daerah; unsur akademisi; organisasi petani; dan/atau lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di

bidang pertanian. Tim yang membantu penyusunan perencanaan ditetapkan dengan keputusan bupati dan sampai saat ini belum terdapat keputusan bupati yang mengatur tentang hal itu.

Tahap awal terpenting yang harus dilakukan dalam rangkaian proses perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ialah proses perencanaan dan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Tahapan ini merupakan tahapan yang penting terutama jika dikaitkan dengan proses penyesuaian atau harmonisasi perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang sudah ditetapkan sebelumnya, oleh karena ada kemungkinan terjadi ketidaksesuaian antara peta lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan zonning dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), maupun dengan aspek perizinan yang berhubungan dengan pemanfaatan ruang.

Sebagai bentuk dukungan kelembagaan yang mengurus bidang pertanian dikeluarkan Peraturan Bupati Sleman No. 74 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pertanian Pangan Dan Perikanan. Bidang Tanaman Pangan dalam tugasnya melaksanakan fungsi: penyusunan rencana kerja Bidang Tanaman Pangan; perumusan kebijakan teknis pembinaan dan pengembangan usaha, produksi, dan prasarana dan sarana tanaman pangan; pembinaan dan pengembangan usaha tanaman pangan; pembinaan dan pengembangan produksi tanaman pangan; pembinaan dan pengembangan prasarana dan sarana tanaman pangan; pengelolaan data dan informasi usaha, produksi, dan prasarana dan sarana tanaman pangan; dan evaluasi dan penyusunan laporan pelaksanaan kerja bidang tanaman pangan.



Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan pemerintahan dan tugas pembantuan di bidang pertanian, bidang pangan dan bidang perikanan. Berkenaan dengan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman memiliki tugas menyusun perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan; mengusulkan program kegiatan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan koordinasi dalam pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan.

b. Penetapan

Pemerintah Daerah menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan dalam rencana rinci tata ruang daerah. Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan ditetapkan dalam rencana rinci tata ruang daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian peta sebaran luas kawasan pertanian pangan berkelanjutan ditetapkan oleh Bupati dengan persetujuan Ketua DPRD Kabupaten Sleman dan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Salah satu rencana rinci tata ruang daerah Kabupaten Sleman dituangkan dalam Perbupati No. 3 Tahun 2021 tentang RDTR Kawasan Sleman Timur, dimana dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa penataan Kawasan Sleman Timur adalah terwujudnya simpul pariwisata berskala Internasional bertemakan warisan budaya dan alam yang tangguh terhadap bencana dengan didukung infrastruktur dan pertanian berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat makmur dan sejahtera. Sedangkan untuk RDTR Kawasan Sleman Utara, Barat dan Tengah masih dalam proses penyusunan.

c. Pengembangan

Pemerintah daerah melakukan pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan melalui optimasi lahan pertanian pangan yang meliputi: intensifikasi lahan pertanian pangan; ekstensifikasi lahan pertanian pangan; dan diversifikasi lahan pertanian pangan.

Optimasi lahan pertanian pangan dilakukan dengan cara: intensifikasi lahan pertanian pangan; ekstensifikasi lahan pertanian pangan dan diversifikasi lahan pertanian pangan. Intensifikasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dilaksanakan dengan cara: peningkatan kesuburan tanah melalui pemupukan; peningkatan kualitas benih dan/atau bibit; pencegahan dan penanggulangan hama dan penyakit; pengembangan irigasi; pengembangan inovasi pertanian dan/atau jaminan akses permodalan. Sedangkan ekstensifikasi dilaksanakan dengan cara: pemanfaatan lahan marginal; pemanfaatan lahan terlantar; dan/atau pemanfaatan lahan di bawah tegakan tanaman tahunan.

Pemerintah Kabupaten Sleman mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Bupati Sleman No. 43 Tahun 2016 tentang Pengembangan Wisata Pertanian Sleman sebagai pendukung penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan.

d. Pemerintah daerah dapat menambahkan cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan terhadap lahan marginal, lahan terlantar, lahan dibawah tegakan tanaman tahunan;

Karakteristik lahan marginal dicirikan dengan tingkat kesuburannya sangat menurun sehingga cepat atau lambat akan menjadi tidak berfungsi sebagai unsur produksi pertanian dan tidak menguntungkan bagi petani, lahan marginal kurang berfungsi sebagai penyalur tata air dan perlindungan alam sekitar dan lapisan olahnya dangkal sehingga sulit sebagai

tempat optimal untuk tumbuh tanaman. Rehabilitasi lahan marginal merupakan tindakan perpaduan teknologi di dalam batas-batas alam dari suatu areal untuk optimalisasi sumberdaya lahan, air dan tanaman dalam rangka mencukupi kebutuhan masyarakat secara berkelanjutan. Lahan marginal merupakan salah satu penyebab kemiskinan masyarakat¹⁸², sehingga perlu pengelolaan lahan marginal agar memberikan manfaat bagi pengembangan usaha di bisang pertanian.

e. Pemerintah daerah menjaga konservasi lahan dan air;

Kondisi eksisting Kabupaten Sleman merupakan wilayah dengan bentuk geomorfologi kerucut dengan puncaknya adalah gunung Merapi, dan ketinggian terjal antara 100-2500 m dari permukaan laut. Curah hujan berkisar antara 1750 s/d 3500 mm per tahun dan apabila dikaitkan dengan kondisi geografis dan geomorfologis maka Kabupaten Sleman sangat potensial untuk menangkap dan menyimpan sumber daya air. Kabupaten Sleman sangat strategis sebagai wilayah tangkapan air sehingga menjadi sumber air utama yang dibutuhkan oleh penduduk wilayah Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta, dan kabupaten Bantul.¹⁸³

Sebagai bentuk dukungan terhadap perlindungan konservasi air, Pemerintah Kabupaten Sleman mengeluarkan Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Air. Dalam Peraturan Daerah ini diatur bahwa untuk menjaga daya dukung wilayah imbuhan dilakukan dengan cara:

¹⁸² Q. D. Ernawanto dan T. Sudaryono, *Rehabilitasi Lahan Marginal Dalam Rangka Meningkatkan Produktivitas dan Konservasi Air*, Artikel Ilmiah, Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Jawa Timur, halaman 598.

¹⁸³ Atyanto Dharoko, *Model Arahan Pemanfaatan Lahan Untuk Konservasi Sumberdaya Air Di Kabupaten Sleman (Land Use Model For Water Resources Conservation in Kabupaten Sleman)*, Jurnal Manusia Dan Lingkungan, Vol. 12 No. 2 Juli 2006, Fakultas Tehnik UGM, Yogyakarta, 2016, Halaman 92.



- 1) mempertahankan kemampuan imbuhan air tanah dan memperhatikan ketentuan tentang pengaturan pemanfaatan ruang dan tata guna lahan yang berlaku. Sedangkan untuk menjaga wilayah imbuhan¹⁸⁴ dilakukan dengan cara: melarang melakukan kegiatan dalam radius 200m (dua ratus meter) dari lokasi permunculan mata air kecuali untuk keperluan sehari-hari dan pertanian; dan membatasi penggunaan air tanah, kecuali untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari dengan penggunaan air tanah paling banyak 100 m³ (seratus meter kubik) per bulan per keluarga.
- 2) Penyediaan air tanah pada setiap cekungan air tanah dilaksanakan sesuai dengan penatagunaan air tanah paling sedikit untuk memenuhi: kebutuhan pokok sehari-hari; pertanian rakyat, sanitasi lingkungan; industri; pertambangan dan pariwisata.
- 3) Pemakaian air tanah untuk pertanian rakyat hanya dapat dilakukan apabila air permukaan tidak mencukupi.
- 4) Hak guna pakai air dari pemanfaatan air tanah dilakukan tanpa izin apabila untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari bagi perseorangan atau pertanian rakyat.
- 5) Setiap orang yang melakukan kegiatan dalam radius 200 (dua ratus) meter dari lokasi permunculan mata air kecuali untuk keperluan sehari-hari dan pertanian, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

¹⁸⁴ Daerah resapan air yang mampu menambah air tanah secara alamiah pada cekungan air tanah.



f. Pemanfaatan dan Pembinaan

Pemanfaatan dan pembinaan dalam lahan pertanian pangan berkelanjutan meliputi: koordinasi; sosialisasi; bimbingan, supervisi, dan konsultasi; pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan; penyebarluasan informasi; dan/atau peningkatan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat. Terkait dengan pembinaan dalam pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan belum ada payung hukum sebagai dasar pelaksanaannya dalam bentuk peraturan bupati.

g. Pengendalian

Pemerintah daerah dalam hal ini perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian melakukan pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dilaksanakan terkoordinasi dengan pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta;

h. Pengawasan

Pengawasan dilakukan terhadap kinerja Pemerintah Daerah yang meliputi: perencanaan dan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan; pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan; pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan; pembinaan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pengawasan ini meliputi: laporan dan pemantauan dan evaluasi. Pemerintah daerah wajib melaporkan hasil pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;

i. Sistem Informasi

Pemerintah daerah menyelenggarakan sistem informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dapat diakses oleh masyarakat yang diatur dalam Peraturan Bupati. Oleh karena Peraturan Bupati yang berkaitan dengan sistem informasi

belum ada maka belum memberikan dukungan pada aspek kelembagaan terkait dengan akses masyarakat terhadap informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan.

j. Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Pemerintahan Daerah wajib melindungi dan memberdayakan petani, kelompok tani, koperasi petani dan asosiasi petani dalam bentuk kompensasi. Oleh karena Peraturan Bupati yang berkaitan dengan pemberdayaan petani belum ada maka belum memberikan dukungan pada aspek kelembagaan terkait dengan pemberdayaan petani dalam penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

k. Pendanaan

Pemerintah daerah menyediakan pendanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan selain yang bersumber dari APBN, APBD Daerah Istimewa Yogyakarta dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Pemerintah Kabupaten Sleman perlu menyiapkan Alokasi Anggaran Khusus dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah untuk pendanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Dari uraian tersebut di atas yang berkenaan dengan dukungan pemerintah daerah Kabupaten Sleman dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan maka terlihat bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dari sisi tata pemerintahan dan administrasi pemerintahan lebih merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat dalam mengatur bidang pertanahan khususnya perlindungan hukum lahan pertanian pangan sebagai pelaksanaan tugas pembantuan kepada pemerintah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Pusat. Oleh karena itu keberhasilan penyelenggaraan



perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman tidak dapat berjalan dengan baik jika tidak ada dukungan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Secara yuridis normatif substansi dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan memiliki substansi norma hukum yang sama dengan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan dengan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selain sama secara substansial juga ada persamaan mengenai asas-asas yang dijadikan prinsip dasar dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Terkait dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman, pemerintah daerah membentuk peraturan daerah yang mengatur hal tersebut bersama dengan DPRD. Selain memang pemerintah daerah memiliki kewenangan membuat peraturan daerah bersama DPRD, pembentukan Peraturan Daerah yang berhubungan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan amanat Undang-Undang yaitu Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Pembentukan peraturan daerah ini merupakan bentuk pemaknaan asas desentralisasi yang memberikan otonomi kepada daerah-daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah secara mandiri. Hal ini tentu saja akan berbeda jika perspektif yang dipakai adalah asas sentralisasi dalam pengelolaan sumber daya alam seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah diberikan pelimpahan

kewenangan dari pemerintah pusat dengan tugas pembantuan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah pusat, oleh karena pembentukan peraturan di bidang pertanahan menjadi kewenangan pemerintah pusat sebagai pelaksanaan Hak Menguasai Negara. Disinilah pentingnya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan daerah dengan peraturan pelaksananya maupun peraturan yang lebih tinggi agar tidak terjadi konflik dalam sistem hukum, walaupun konflik ini bisa diselesaikan dengan menggunakan asas-asas hukum yang berlaku seperti asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* (hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum). Permasalahan lebih lanjut ialah ketika ada persepsi bahwa desentralisasi maupun sentralisasi dianggap prinsip yang khusus dengan sudut pandang berbeda. Oleh karena itu dibutuhkan dialektika asas hukum sehingga jika dimungkinkan tidak terjadi berbenturan asas tetapi bagaimana kedua asas ini bisa berjalan secara bersamaan mengingat kondisi sistem hukum nasional yang memang syarat dengan nilai-nilai.

Instrument yuridis perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diharmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan lainnya terkhusus tentang tata ruang wilayah yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031 serta Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang beserta peraturan pelaksanaannya. Instrument yuridis ini perlu dukungan peraturan pelaksanaannya agar Peraturan Daerah bisa dilaksanakan di tataran empiris karena akan berhadapan dengan persoalan yang lebih riil dan factual. Penataan ruang diharapkan dapat mengalokasikan ruang bagi kegiatan dan



kepentingan semua kelompok masyarakat untuk kesejahteraan mereka semua dan menyisakan sebagian lainnya untuk generasi yang akan datang.¹⁸⁵

2. Kendala Kelembagaan Dalam Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Sleman.

Dari aspek kelembagaan yang bertanggung jawab di bidang Penyelenggaraan Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman terdapat beberapa hal yang menjadi hambatan yang tergambar dalam tabel sebagai berikut:

Tabel. Kendala Kelembagaan Penyelenggaraan Perlindungan Hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Sleman

Tahapan Penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan	Kelembagaan Pendukung	Produk	Kondisi Eksisting
Perencanaan	Pemerintah Daerah (Bupati sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah)	Penetapan rencana lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah	Baru ditetapkan kawasan pertanian pangan berkelanjutan dan belum ada penetapan lahan pertanian

¹⁸⁵ Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Setara Press, Malang, 2018, halaman 213.



		Kabupaten Sleman Tahun 2021 -2041 yang terdiri: kawasan pertanian pangan berkelanjutan; lahan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan.	pangan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan dalam Peraturan Daerah 13 Tahun 2021.
		Penetapan Lahan pertanian pangan berkelanjutan dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan dalam Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020	Belum semua kawasan yang direncanakan sebagai kawasan lahan pertanian pangan memiliki Rencana Detail Tata Ruang
		Tim Penyusun Perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan	Belum ada dasar hukum berupa Keputusan Bupati tentang Tim Penyusunan Perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan
	Dinas Pertanian,	Perencanaan penyelenggaraan	Belum jelas perencanaan



	Pangan dan Perikanan	perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan oleh Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan	perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan
Penetapan	Bupati dan DPRD	Penetapan luas kawasan pertanian pangan berkelanjutan	Masih adanya perbedaan luas kawasan pertanian pangan berkelanjutan antara Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 (18.482,04 hektar) dengan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2021 (18.491 hektar)
		Rencana Rinci Tata Ruang Daerah	Belum semua kawasan pertanian pangan dalam Peraturan Daerah No. 31 Tahun 2021 memiliki RDTR
		Peta sebaran kawasan pertanian pangan berkelanjutan	Sudah ada peta sebaran kawasan pertanian



			pangan berkelanjutan
		Penetapan lahan pertanian pangan <i>by name by adress</i>	Penetapan yang dilakukan melalui proses kesepakatan dan persetujuan dengan pemilik lahan dengan penandatanganan perjanjian yang menjadi beban Pemerintah Daerah sehingga belum ada penetapan lahan pertanian pangan <i>by name by adress</i>
Pengembangan	Pemerintah Daerah	Optimalisasi lahan pertanian pangan berkelanjutan	Belum ada kegiatan pengembangan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan Belum dapat dilaksanakan karena belum ada penetapan lahan yang dijadikan



			obyek lahan pertanian pangan berkelanjutan <i>by name by adress</i>
Pemanfaatan	Pemerintah Daerah	Konservasi lahan dan air dalam mendukung perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan	Belum ada kegiatan pemanfaatan LP2B Sleman 30 persen dari lahan merupakan wilayah konservasi. Tapi baru terdapat 6 persen lahan konservasi.
Pembinaan	Pemerintah Daerah	Koordinasi; sosialisasi; bimbingan, supervisi, dan konsultasi; pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan; penyebaran informasi; dan/ atau peningkatan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat	Belum ada kegiatan pembinaan terhadap pihak-pihak yang berkepentingan dalam perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan Belum ada Perbup yang mengatur pembinaan perlindungan



			lahan pertanian pangan berkelanjutan
Pengendalian	Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman	Insentif dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan	Pengendalian belum bisa dilaksanakan mengingat objek perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan belum jelas Masih berlangsungnya kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan yang tidak sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Belum adanya Perbup yang mengatur tentang insentif perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan
Pengawasan	Pemerintah Daerah	Laporan, pemantauan dan evaluasi	Belum adanya obyek pengawasan karena belum adanya data yang valid



			lahan pertanian pangan yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam Rencana Detail Tata Ruang pada masing-masing Kepanewonan bahkan sampai tingkat Kelurahan/ Desa.
Sistem Informasi	Pemerintah Daerah	Data lahan pertanian pangan berkelanjutan berupa data: fisik alamiah; fisik buatan; kondisi sumber daya manusia dan sosial ekonomi; status kepemilikan dan/atau penguasaan; luas dan lokasi lahan; dan jenis komoditas tertentu yang bersifat pangan pokok.	Belum adanya data informasi dan Peraturan Bupati yang mengatur sistem informasi perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan secara online yang dapat diakses masyarakat
Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani	Pemerintah Daerah	Penguatan kelembagaan petani; peningkatan	Belum ada kegiatan perlindungan



		kualitas sumber daya manusia bidang pertanian; penguatan petani muda dalam mengembangkan pertanian daerah berbasis teknologi pertanian; pemberian fasilitas sumber pembiayaan/permodalan; pemberian bantuan kredit kepemilikan lahan pertanian; pembentukan dan/atau penguatan Lembaga Permodalan Bagi Petani; pemberian fasilitas pendidikan dan kesehatan rumah tangga petani; pemberian fasilitas untuk mengakses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan/atau pemberian fasilitasi pemasaran hasil pertanian.	dan Pemberdayaan Petani dalam perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan Belum adanya Peraturan Bupati tentang perlindungan dan pemberdayaan petani. Belum adanya data yang valid petani, kelompok petani, koperasi petani dan asosiasi petani yang berhak mendapatkan perlindungan dan pemberdayaan
Pendanaan	Pemerintah Pusat,	Dicantumkannya Anggaran	Belum adanya kejelasan



	<p>Pemerintah Daerah dan Pihak Lain</p>	<p>perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan kabupaten Sleman dalam APBN, APBD Daerah Istimewa Yogyakarta dan APBD Kabupaten Sleman</p>	<p>besaran dan porsi anggaran perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman</p>
<p>Peran Serta Masyarakat</p>	<p>.Masyarakat</p>	<p>Dukungan aktif dari masyarakat dalam setiap tahapan penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan (perencanaan, pengembangan, penelitian, pengawasan, pemberdayaan petani dan pembiayaan</p>	<p>Peran serta masyarakat belum ada kejelasan karena Penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan belum berjalan sesuai tahapan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan</p>

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat diambil pemahaman bahwa masih terdapat kendala dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman yang disebabkan belum ada dukungan kelembagaan yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dukungan kelembagaan (Pemerintah Daerah bersama Perangkat Daerah khususnya dalam penyusunan substansi hukum sebagai dasar pelaksanaan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah Peraturan Bupati Sleman dan Keputusan Bupati yang mengatur tentang:

- a. Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di kabupaten sleman;
- b. Pemberdayaan petani dalam penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- c. Insentif penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan persyaratan serta tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berasal dari lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- d. Pembinaan dalam pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan belum ada payung hukum sebagai dasar pelaksanaannya dalam bentuk peraturan bupati.
- e. RDTR (Rencana Detail Tata Ruang) untuk semua kawasan sleman utara dan kawasan sleman barat.
- f. TIM yang membantu penyusunan perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di kabupaten sleman.

Penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman merupakan tanggung jawab Pemerintah Daerah dan Perangkat Daerah, oleh karena itu



sepanjang tidak ada tindakan konkrit maka tujuan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan tidak akan tercapai termasuk tujuan untuk pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan termasuk penegakan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dalam pencapai tersebut dibutuhkan pelaksanaan yang konsisten Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dari Pemerintah Daerah serta dukungan dari semua pihak yang berkepentingan dalam penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Upaya pemerintah pusat dalam mendukung penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan di daerah ialah dengan memberikan rekomendasi teknis yang berupa Keputusan Direktur Jenderal Prasarana Dan Sarana Pertanian No. 14/Kpts/SR.020/B/01/2022 tentang Petunjuk Teknis Rekomendasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, terdapat hal-hal yang penting untuk dilaksanakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman dalam penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, yaitu:

- a. Melakukan update LBS (Lahan Baku Sawah) yang dilengkapi atribut jenis lahan; jaringan irigasi; indeks pertanaman dan produktivitas; jalan usaha tani (JUT) dan sumber air.
- b. Melakukan penyusunan Peta Usulan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (KP2B (Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan), LP2B (Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan) dan/atau LCP2B (Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan)) dengan skala cetak minimal 1:10.000.
- c. Memberikan rekomendasi Peta LP2B untuk ditetapkan dengan Peraturan Bupati atau diintegrasikan penetapannya



dalam Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Sleman.

- d. Menetapkan Peta dan Sebaran LP2B dalam SK/Peraturan Bupati.

Sasaran dari kegiatan tersebut ialah terpetakannya luasan LP2B tingkat Kabupaten dalam SK atau Peraturan Bupati tentang Penetapan LP2B dan atau dalam Peraturan Daerah Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten tentang Penetapan LP2B. Untuk pelaksanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang lebih teknis dibutuhkan RDTR sampai tingkat Kecamatan dan/ Kelurahan sebagai acuan dalam penentuan LP2B *by name by adress* untuk menjadi data yang valid terkait penyelenggaraan pembinaan, perlindungan dan pemberdayaan petani.

Petunjuk Teknis Rekomendasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini merupakan dasar bagi penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk tahapan-tahapan perencanaan; penetapan; pengembangan; pemanfaatan; pembinaan; pengendalian; pengawasan; sistem informasi; perlindungan dan pemberdayaan petani; pendanaan; dan peran serta masyarakat yang diselenggarakan di Tingkat Kabupaten.

BAB III PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan pembahasan berkenaan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada bab-bab terdahulu disertasi ini, maka diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan analisa terhadap substansi Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan norma hukum yang mencerminkan prinsip-prinsip dasar yang terdapat Pembangunan Berkelanjutan akan tetapi belum mampu mewujudkan terselenggaranya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya terkait pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan oleh karena Peraturan Daerah ini belum memiliki aspek keberlakuan yuridis. Aspek keberlakuan yuridis yang menjadi kendala pelaksanaan Peraturan Daerah ini ialah terdapat inkonsistensi penggunaan asas tugas pembantuan/*medebewind* dalam perumusan norma hukumnya. Pembentukan peraturan pelaksanaan yang diamanatkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan justru bertentangan dengan asas tugas pembantuan/*medebewind* yang didasarkan pada ketentuan Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara yuridis



normatif kedudukan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No.10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

2. Struktur kelembagaan dalam penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman yang berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum optimal oleh karena masih terdapat kendala dalam implementasinya terutama kendala ketidakjelasan kewenangan dalam penyelenggaraan perlindungan hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan antara Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Pusat. Ketidakjelasan kewenangan ini terlihat dari perumusan norma hukum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang mensiratkan adanya kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman yang berdasarkan asas desentralisasi dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

B. Saran

1. Perlunya pengkajian ulang terhadap Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan beserta peraturan yang mendasarinya terkait dengan penerapan asas tugas pembantuan/*medebewind* dalam penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan di Kabupaten Sleman. Apabila konsisten terhadap asas tugas pembantuan maka menjadi tugas dan tanggung jawab penuh



dari pemerintah pusat dalam penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan di tingkat Provinsi dan Kabupaten. Sehingga Pemerintah Pusat harus membuat petunjuk-petunjuk teknis yang dipergunakan oleh Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

2. Pencapaian tujuan perlindungan lahan pertanian pangan membutuhkan substansi pengaturan yang memberikan kewenangan kepada kelembagaan yang terkait dengan penyelenggaraan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan baik di tingkat pusat maupun di daerah. Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman membutuhkan dukungan kelembagaan dari Pemerintah Pusat sebagai motor penggerak yang didukung dengan koordinasi antar instansi (Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah dan Perangkat Daerah) yang baik yang memiliki komitmen yang sama serta dukungan partisipasi aktif dari masyarakat (pemilik tanah, petani penggarap dan kelompok tani) dalam penyelenggaraan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 6 Tahun 2020 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku/Literatur

- Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2009.
- Anthon F. Susanto, *Keraguan dan Ketidakadilan Hukum (Sebuah Pembacaan Dekonstruktif)*, Jurnal Keadilan Sosial, Edisi 1 Tahun 2010.
- Aziz Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- B. Arief Sidharta, *Apakah Teori Hukum itu ?*, Bandung, Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 2001
- Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, *Berita Resmi Statistik*, No. 33/06/34/Th. XXIV, 2 Juni 2022.
- Bill Shaw dan Art Wolfe, *The Structure of Legal Environment: Law, Ethics, and Bussiness*, PWS-KENT Publishing Company, Boston.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.
- C.W. Van Der Pot, *Handboek van nederlandse Staatrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983.
- Cst Kansil, *Kamus Istilah Hukum*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009.
- De Haan, P., et. Al., *Bestuurecht In De Sociale Rechtsstaat, Deel I Ontwikling Organisatie Instrumentarium*, Kluwer-Deventer, 1986.



- E. Sumaryono, *Etika dan Hukum: Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002.
- Emil Salim dalam Jurnal Askar Jaya, 2004, *Konsep Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development)*, Program S3 Institut Pertanian Bogor, Bandung, 2004.
- Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan: Menuju Indonesia Tinggal Landas 2045*, Yayasan KEHATI (Yayasan Keanekaragaman Hayati Indonesia).
- Food and Agriculture Organization (FAO), *Quality and Quality Changes in Fresh Fish*. Huss HH, editor. FAO, 1995.
- Gumbira E. Sa'id, *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Jakarta: Media Sarana Press, 1987.
- Gustav Radbruch, *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, Cambridge, Massachusetts: Havard University Press, 1950.
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif* (diterjemahkan dari *Pure Theory of Law*) oleh Raisul Muttaqien, Nusamedia, Bandung, 2011.
- Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, Selangor: International Law Book Series, 2005.
- Hartono Soerjopratiknjo, *Perwakilan Berdasarkan Kehendak*, PT. Mustika Wikasa, Yogyakarta, 1994.
- Imam Soebechi, *Juducial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, ed. *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. IUCN-UNEP-WWF, 1980.
- Isharyanto, *Teori Hukum (Suatu Pengantar dengan Pendekatan Tematik)*, Penerbit WR, Jakarta, 2019.
- J. H. Rapar, *Filsafat Politik Plato*, Rajawali Press, 1991.
- James Rachel, *Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 2004.



- Jan Gijssels, Mark Van Hoecke, *Wat Is Rechtsteorie ?*, 1982
- JP. Firtgerald, *Salmon on Jurisprudence, sweet & Maxwell*, Lindon, 1966.
- Keiner, Marco, *History, Definition(s) and Models of "Sustainable Development*, ICSU, 2015. Review of Targets for the Sustainable Development Goals, 2001.
- Keiner, Marco. 2001. *History, Definition(s) and Models of "Sustainable Development*. ICSU, 2015. Review of Targets for the Sustainable Development Goals.
- Kelsen, *General Theory of Law and State* (trans.AndersWelberg), 1945.
- Kelsen, *Reine Rechtlehre*, 2nd edition, Verlag Frans Deutiche Wien, 1960.
- Kurt Wilk, *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dobin*, Cambridge, Harvard University Press, 1950.
- Lawrence W. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York, 1984.
- Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Penerbit: CV. Mandar Maju, Bandung, 2003.
- M. Efran Helmi Juni, *Filsafat Hukum*, Pustaka Setia, Bandung, 2012.
- Made Subawa, *Pemikiran Filsafat Hukum dalam Membentuk Hukum, Sarathi: Kajian Teori Dan Masalah Sosial Politik, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia Denpasar*, Vol. 14 (3), 2007.
- Mahfudz MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.
- Mahfudz MD, *Mimpi Demokrasi Dari Bung Karno*, Jawa Pos, 27 September 2006
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Maria SW Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Kompas Gramedia Jakarta, 2008.



- Marmi Emmy Mustafa, *Prinsip-Prinsip Beracara Dalam Penegakan Hukum Paten di Indonesia Dikaitkan dengan TriPs-WTO*, PT. Alumni, Bandung 2007.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Penerbit Binacipta, Bandung, 1995.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Kumpulan Karya Tulis), Penerbit Alumni, Bandung, 2002.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daeah "Filosofi, Sejarah Perkembaanga, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Notohamidjoyo, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1975.
- Nurlita Pertiwi, *Implementasi Sustainable Development Di Indonesia*, Pustaka Ramadhan, Bandung, 2017.
- Nurhasan Ismail, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Setara Press, Malang, 2018.
- Nurhasan Ismail, *Otonomi Bidang Pertanahan: Reposisi Peranan Pusat dan Daerah dan Ideologi Politik Pertanahan*, Jurnal Mimbar Hukum, UGM.
- Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Pendekatan Ekonomi-Politik (Perubahan Pilihan Kepentingan, Nilai Sosial dan Kelompok Diuntungkan)*, Perkumpulan untuk Pembaharuan Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) dan Magister Hukum UGM, Yogyakarta, 2007.
- Ordóñez, C., & Duinker, P. N. 2010. "Interpreting sustainability for urban forests. *Sustainability*." 2(6).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2001.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.



- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.
- Shidarta, *Seri Paparan Kuliah Filsafat Hukum (Tujuan, Fungsi dan Keberlakuan Hukum)*, Materi Kuliah PDIH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2018.
- Sidharta, *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum memperingati 70 Tahun Prof Dr. B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2008.
- Sidharta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, Alumni, Bandung, 2006.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif - Suatu Tinjauan Singkat*, Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Soerjono Soekanto, et. Al, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2011.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Edisi Keempat, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1996.
- Sukirno, *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat*, Prenadamedia, Jakarta, 2018.
- Sumber data Analisis dan Evaluasi Hukum dalam rangka Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2017.
- Sumodiningrat, G. 2000. *Pembangunan Ekonomi melalui Pengembangan Pertanian. PT. Bina Rena Pariwisata (Cetakan Pertama)*, Jakarta 2000.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Cetakan ke 15, Kanisius, Yogyakarta, 2010.
- Vgl. Radbruch, *Das neue Strafgesetzbuch*, abgedruckt in: Gesamtausgabe (Fn. 1).
- Wahyu Sasongko, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2007.



B. Disertasi/Tesis

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Erfian Nur Dirman, *Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Pertanian Pangan Yang Berkelanjutan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Makasar, 2018.
- Krisdyatmiko, *Dampak Sosial Dan Ekonomi Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian (Studi Kasus Di Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman)*, Disertasi, Penyuluhan Dan Komunikasi Pembangunan, UGM, Yogyakarta, 2015.
- Mirza Satria Buana, *Hubungan Tarik-Menarik Antara Asas Kepastian Hukum (Legal Certainpi) Dengan Asas Keadilan (Substansi Justice) Dalam Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi*, Tesis, Magister Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, 2010.
- Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum Bagi Investor di Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003.
- Ni Made Trugunasih, *Pemetaan Alih Fungsi Lahan Sawah Untuk Kelestarian Subak Dalam Menunjang Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Denpasar*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Pertanian, Program Pascasarjana Universitas Udayana, Denpasar-Bali, 2015.
- Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan Di Indonesia Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006.
- Rauf A. Hatu, *Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Perkebunan Tebu dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Pedesaan (Studi Kasus Perubahan Sosial Petani di Kecamatan Tolangohalu Kabupaten Gorontalo)*, Disertasi.



Sanjaya, A.W., *Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Pencucian Uang yang Dilakukan oleh Anggota Tentara Nasional Indonesia*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Jember, Jember, 2015.

Setiono, "Rule of Law", Disertasi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003.

Syaharie Jaang, *Perlindungan Hukum Pangan Lokal Berdasarkan Prinsip Keadilan*, Disertasi, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2022.

C. Jurnal/Makalah

Amiludin, *Politik Hukum Pertanahan dan Otonomi Daerah: Kebijakan dan Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Daerah Terkait Pertanahan*, *Journal of Gonerment and Civil Society*, Vol. 2 No. 1 April 2018, Univ. Muhamadiyah Tangerang, Jakarta, 2018.

Atyanto Dharoko, *Model Arahana Pemanfaatan Lahan Untuk Konservasi Sumberdaya Air Di Kabupaten Sleman (Land Use Model For Water Resources Conservation in Kabupaten Sleman)*, *Jurnal Manusia Dan Lingkungan*, Vol. 12 No. 2 Juli 2006, Fakultas Tehnik UGM, Yogyakarta, 2016.

Concise Oxford Dictionary of Current English Edisi 1990 dalam Marzuki, *Studi Tentang Aspek Kesetaraan Gender Dalam Berbagai Aspek*, Makalah Sosialisasi Kesetaraan Gender UNY tanggal 24 Desember 2008 di Kabupaten Sleman.

Dahuri, R. *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan : Dalam Perspektif Ekonomi, Sosial dan Ekologi*, Artikel Ilmiah, *Agrimedia* Volume 4 Nomor 1 Februari 1998.

Erlyn Idarti, *Demokrasi dan Kekerasan: Sebuah Tinjauan Filsafat Hukum*, *Aequitas Juris*, *Jurnal FH Univ. Katolik Widya Mandira*, Kupang, Volume 2 (1), 2008.



- Galuh Kartika Dewi Megawati, *Konsistensi Pelaksanaan Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Studi Kasus Kabupaten Sleman)*, Artikel Ilmiah, UGM.
- Gesthi Ika Janti dkk., *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guan Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)*, *Jurnal Ketahanan Pangan Nasional*, Volume 22, Nomor 1, 27 April 2016.
- Hj. Dyah Listyarini, *Prismatik Nilai Ekonomi dan Nilai Kepentingan Sosial sebagai Dasar Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional*, *Jurnal Asy'Syirah*, Vol. 42 No. II, UII, Yogyakarta, 2008.
- Lilik Mulyadi, *Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M., (Sebuah Kajian Deskriptif Analitis)*, Artikel Ilmiah, UNPAD, Bandung.
- Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, *Jurnal Crepido*, *Jurnal Mengenai Dasar-Dasar Pemikiran Hukum, filsafat dan Ilmu Hukum*, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019, FH UNDIP, Semarang.
- Media Indonesia, *Policy Pertanahan Sebaiknya Nasional*, 1999, 9 Desember 1999.
- Muh. Rasman Manafi, dkk, *Aplikasi Konsep Daya Dukung untuk Pembangunan Berkelanjutan di Pulau Kecil (Studi Kasus Gugus Pulau Kaledupa, Kabupaten Wakatobi)*, *Jurnal Ilmu-ilmu Perairan dan Perikanan Indonesia*, Volume 16, Nomor 1, 2009.
- Muhammad Ilham Riyadh, *Analisis Nilai Tukar Petani Komoditas Tanaman Pangan Di Sumatera Utara (Analysis Of Farmers Term Of Trade Of Crops Commodities In North Sumatra)*, *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Fakultas Pertanian, Universitas Islam Sumatera Utara, Medan, Vol. 6 No. 1, Juni 2015.



- Munasinghe. M., *Environmental Economics and Sustainable Development*, 1993, dalam Rudy S. Rivai dan Iwan S. Anugrah, *Konsep Dan Implementasi Pembangunan Pertanian Berkelanjutan Di Indonesia Concept And Implementation Of Sustainable Agricultural Development In Indonesia Pusat Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian*, Artikel Ilmiah, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 29 No. 1, Juli 2011, Bogor.
- Romli Atmasasmita, *Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan dalam “Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII” di Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Q. D. Ernawanto dan T. Sudaryono, *Rehabilitasi Lahan Marginal Dalam Rangka Meningkatkan Produktivitas dan Konservasi Air*, Artikel Ilmiah, Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Jawa Timur.
- R. La Porta, *Investor Protection and Corporate Governance*”, *Journal of Financial Economic* 58 (1 January) 2000.
- Rudy S. Rivai dan Iwan S. Anugrah, *Konsep Dan Implementasi Pembangunan Pertanian Berkelanjutan Di Indonesia Concept And Implementation Of Sustainable Agricultural Development In Indonesia Pusat Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian*, Artikel Ilmiah, Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 29 No. 1, Juli 2011, Bogor.
- Sulardi, *Kepastian Hukum, Kemanfaatan, Dan Keadilan Terhadap Perkara Pidana Anak*, Artikel, *Jurnal Yudisial*, Vol. 8 Nomor 3 Desember 2015, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, Malang.
- Ulfa Nur Oktiana¹, Waluyo, Asianto Nugroho, *Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Regulasi Rencana Tata Ruang*, *JURNAL DISCRETIE: JURNAL BAGIAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA*, Vol. 1 No. 1 April 2020, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2020.



D. Peraturan Perundang-Undangan

1. Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
2. Undang - Undang Dasar 1945.
3. Undang-Undang No. 15 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Daerah Istimewa Yogyakarta.
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
5. Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.
6. Undang-Undang No. 38 Prp Tahun 1960 tentang Penggunaan dan Penetapan Luas Tanah untuk Tanaman Tertentu.
7. Undang-Undang No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
8. Undang-Undang No. 20 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan UU No. 38 Prp Tahun 1960.
9. Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan.
10. Undang-Undang No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman.
11. Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
12. Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.
13. Undang-Undang No. 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman.
14. Undang-Undang No. 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.
15. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
16. Undang-Undang No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluh Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.



17. Undang-Undang No. 4 Tahun 2006 tentang Pengesahan Perjanjian Mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman Untuk Pangan dan Pertanian (International Treaty On Plant Genetic Resources For Food and Agriculture).
18. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
19. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
20. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
21. Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
22. Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
23. Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
24. Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah Negara.
25. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
26. Undang-Undang No. 29 Tahun 2009 tentang Ketransmigrasian.
27. Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
28. Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
29. Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 terkait dengan variabel perlindungan terhadap keanekaragaman pangan.
30. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
31. Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan Pemberdayaan Petani.
32. Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 terkait Bank Petani dan Asuransi Petani.



33. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
34. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
35. Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.
36. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
37. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.
38. Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.
39. Undang-Undang No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.
40. Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
41. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 tentang Penetapan Mulai Berlakunya Undang-Undang Nomor 12, 13, 14 dan 15 dari Hal Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten di Jawa Timur/Tengah/Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta.
42. Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
43. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1964 Tentang Perubahan Dan Tambahan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.
44. Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
45. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi.
46. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota



47. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
48. Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
49. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
50. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
51. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
52. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
53. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
54. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah
55. Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2020 tentang Pembiayaan Usaha Tani
56. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.
57. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar sebagai pengganti
58. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
59. Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2007 tentang Badan Pusat Statistik
60. Peraturan Presiden No. 154 Tahun 2014 tentang Kelembagaan Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan
61. Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2015 tentang Kementerian Pertanian



62. Peraturan Presiden No. 30 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
63. Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
64. Peraturan Presiden RI No. 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria Dan Tata Ruang.
65. Inppres No. 13 Tahun 1980 tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.
66. Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan
67. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.
68. Permenpu No. 41 Tahun 2007 tentang Kawasan Budi Daya dengan
69. Permentan No. 41 Tahun 2009 tentang Kriteria Teknis Kawasan Peruntukkan Pertanian;
70. Permentan Nomor 07/Permentan/OT.140/2/2012 tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
71. Permentan No. 07/Permentan/OT.140.2/2012 terkait dengan perbedaan istilah mengenai kawasan pertanian;
72. Permentan No. 7 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Tentang Kriteria Dan Persyaratan Kawasan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
73. Permentan No. 79 Tahun 2013 tentang Pedoman Kesesuaian Lahan Pada Komoditas Tanaman Pangan;
74. Permentan No. 42 Tahun 2013 tentang Kriteria dan Tata Cara Penilaian Petani Berprestasi Tinggi Pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;



75. Permentan No. 81 Tahun 2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
76. Permen ATR/Kepala BPN No. 19 Tahun 2016 tentang Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pada Wilayah Yang Belum Terbentuk Rencana Tata Ruang Wilayah;
77. Permentan No. 56/Permentan/RC.40/2016 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian;
78. Permen ATR No. 18 Tahun 2016 tentang Pengendalian Penguasaan Tanah Pertanian;
79. Permentan No. 18/PERMENTAN/RC.040/4/2018 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Koperasi Petani;
80. Keputusan Direktur Jenderal Prasarana Dan Sarana Pertanian No. 14/Kpts/SR.020/B/01/2022 tentang Petunjuk Teknis Rekomendasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
81. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
82. Perda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 6 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
83. Pergub Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 38 Tahun 2015 tentang Tim Perlindungan Lahan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
84. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman 2011-2031
85. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 4 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Air



86. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 3 Tahun 2015 tentang Izin Pemanfaatan Ruang.
87. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 44 Tahun 2017 tentang Pengendalian Pemanfaatan Ruang.
88. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman No. 13 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2021-2041.
89. Peraturan Bupati Sleman No. 43 Tahun 2016 tentang Pengembangan Wisata Pertanian Sleman
90. Peraturan Bupati Sleman No. 74 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Pertanian Pangan Dan Perikanan
91. Peraturan Bupati Sleman No. 3 Tahun 2021 tentang RDTR Kawasan Sleman Timur
92. Peraturan Bupati Sleman No. 3 Tahun 2021 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kawasan Sleman Timur Tahun 2021 - 2040.
93. SK Bupati No. 12,59/Kep KDH/A/2016; Tim Monev; Institusi KPPD (Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah) dan Perijinan di BPMP2T (Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu).

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

1. Data Pribadi

Nama : Samun Ismaya
NIP/NIK : 095 010 224
Tempat dan Tanggal Lahir : Sleman, 14 Oktober 1970
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Agama : Islam
Golongan/Pangkat : IIID/Penata
Jabatan Akademik : Lektor
Perguruan Tinggi : Universitas Janabra
Yogyakarta
Alamat : Jl. Tentara Rakyat Mataran
No. 35 - 37 Yogyakarta
Tlp. 0274 561039, Faks. 517251
: Jl. Timoho II/40 Yogyakarta.

Alamat Rumah : Gesikan RT 004 RW 004
Sidomoyo Godean Sleman
Yogyakarta
No. Telp. : 081215947050
Email : samunismaya@gmail.com

2. Riwayat Pendidikan :

- a. Program Strata 1 (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta, Lulus Tahun 1994.
- b. Program Strata 2 (S-2) pada Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta, Lulus Tahun 2004.
- c. Program Strata 3 (S-3) pada Progran Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, status Mahasiswa Aktif.



3. Pengalaman Mengajar :
Staf Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Janabadra dari tahun 1995 sampai sekarang untuk mata kuliah:
 - a. Hukum Islam
 - b. Hukum Keluarga & Waris Islam
 - c. Hukum Sumber Daya Agraria
 - d. Hukum Pertanahan
 - e. Hukum Perolehan Hak Atas Tanah
 - f. Pengantar Ilmu Hukum
 - g. Teori Hukum
 - h. Hukum Perburuhan

4. Pengalaman pembimbingan akademik:
 - a. Pembimbing Kuliah Kerja Nyata
 - b. Pembimbing Akademik Mahasiswa
 - c. Pembimbing Praktek Hukum Lapangan
 - d. Pembimbing Penulisan Hukum (skripsi dan tesis)

5. Jabatan Struktural di Perguruan Tinggi
 - a. Kepala Perpustakaan Fakultas Hukum dari tahun 2000 s/d sekarang
 - b. Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Janabadra tahun 2008 s/d 2017
 - c. Sekretaris Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Janabadra tahun 2021 s/d 2028

6. Kegiatan dan karya ilmiah
 - a. Penelitian
 - 1) Tinjauan Yuridis Perjanjian Kerja Antara Penyiar TVRI dan TVRI di DIY (1994)
 - 2) Tinjauan Yuridis Spesifikasi Pekerjaan Bagi Anak dalam Industri Kecil (1997)



- 3) Kebijakan Kantor Pertanahan Dalam Pengendalian Perubahan Fungsi Penggunaan Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Di Kabupaten Sleman (2002)
- 4) Pelaksanaan Perubahan Penggunaan Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Di Kabupaten Sleman (2004)
- 5) Aspek Kelembagaan Dan Koordinasi Penanggulangan Pencemaran Lingkungan Hidup di Kabupaten Sleman (2004)
- 6) Pelaksanaan Perwakafan Tanah Milik Setelah Berlakunya UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (2008)
- 7) Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Penyandang Cacat Berdasarkan UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (2009)
- 8) Penentuan Pajak Perolehan Hak Atas Tanah (2016)
- 9) Peran Pengadilan Agama Dalam Pengendalian dan Penyelesaian Perceraian di Kabupaten Gunung Kidul (2017)
- 10) Peran Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Kadipaten Di DIY (2018)
- 11) Kajian Teoritis Konversi Lahan Pertanian Pangan Di DIY (2019)
- 12) Kajian Teoritik Atas Ketentuan Pasal 6 Uu No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Problematika Dualisme Kepentingan Dan Fungsi Sosial Hak Atas Tanah) (2020)
- 13) Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Upah Bagi Pekerja Selama Masa Covid 19 (2021)



b. Penulisan Buku

- 1) Buku Penyelesaian Kasus Pertanahan (Penerbit Graha Ilmu Yogyakarta)
- 2) Buku Pengantar Hukum Agraria (Penerbit Graha Ilmu, Yogyakarta)
- 3) Buku Hukum Administrasi Pertanahan (Penerbit Graha Ilmu Yogyakarta)
- 4) Buku Hukum Ketenagakerjaan (Penerbit Graha Ilmu Yogyakarta)
- 5) Buku Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (Penerbit Graha Ilmu Yogyakarta)
- 6) Buku Pengantar Hukum Sumber Daya Agraria (Penerbit Graha Ilmu Yogyakarta)

c. Menulis pada Jurnal Ilmiah antara lain:

- 1) Fenomena perkawinan sesama jenis kelamin di Indonesia (ditinjau dari sudut pandang Hukum Perkawinan Islam) dimuat dalam jurnal *Asy-Syir'ah* Fakultas Syari'ah IAIN terakreditasi No. 39/DIKTI/Kep/2004.
- 2) Perkawinan antar jenis kelamin di Indonesia dimuat di forum hukum FH UJB Vol. 8 No. 2, Juli 2004 ISSN 1410-8658.
- 3) Reformasi Agraria (*Landreform*) dimuat di forum hukum FH UJB Vol. 8 No. 1, Januari 2004 ISSN 1410-8658.
- 4) Kepastian Nilai Dasar Penghitungan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM Vol. 22 No. 3: Juli 2015
- 5) Kajian Teoritis Konversi Lahan Pertanian di Daerah Istimewa Yogyakarta di Jurnal Kajian Hasil Penelitian FH UJB Vol. 6 No. 1 (2022)



- d. Kegiatan Pengabdian Kepada Masyarakat
Sebagai penyuluh dalam kegiatan Kuliah Kerja Nyata dan saksi ahli di Pengadilan Negeri di lingkungan DIY.

Demikian Curicullum Vitae ini dibuat dengan sebenarnya untuk dipergunakan sebaik-baiknya.

Yogyakarta, 10 Desember 2023
Yang Membuat

Samun Ismaya, SH, MHum