



**KEBIJAKAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN  
PANGAN DI KABUPATEN BREBES**

**SKRIPSI**

**Disusun Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh**

**NIDA NUR HIDAYAH  
8111416245**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG  
2020**



**UNNES**  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG



**KEBIJAKAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN  
PANGAN DI KABUPATEN BREBES**

**SKRIPSI**

**Disusun Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

**Oleh**

**NIDA NUR HIDAYAH  
8111416245**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG  
2020**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

### PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan judul "Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Di Kabupaten Brebes", disusun oleh Nida Nur Hidayah (NIM. S111416245) telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Rabu

Tanggal : 15 April 2020

Dosen Pembimbing



**Dr. Suhadi, S.H., M.Si**  
NIP. 196711161993091001

Mengetahui,  
Wakil Dekan Bidang Akademik  
Fakultas Hukum UNNES



**Dr. Martitah, M. Hum.**  
NIP. 196205171986012001

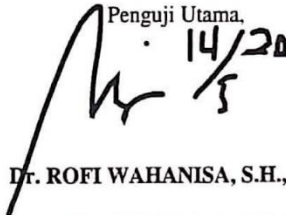
# PENGESAHAN

## PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Di Kabupaten Brebes” (NIM. 8111416245), telah dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : Kamis


Tanggal : 23-04-2020

Penguji Utama.  
14/5  
  
**Dr. ROFI WAHANISA, S.H., M.H.**  
NIP. 198003122008012032

Penguji I

  
**APRILA NIRAVITA, S.H., M.Kn.**  
NIP. 198004252008122002

Penguji II

  
**Dr. SUHADI, S.H., M.Si.**  
NIP. 196711161993091001

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UNNES  
  
**Dr. RODIYAH, SP.d., S.H., M.Si.**  
NIP. 197206192000032001

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

### HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

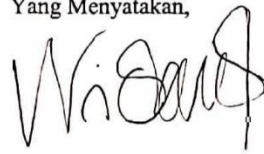
Nama : Nida Nur Hidayah

NIM : 8111416245

menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Di Kabupaten Brebes” adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, 7 April 2020

Yang Menyatakan,



Nida Nur Hidayah

NIM 8111416245

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI**  
**TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI**  
**TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Negeri Semarang, saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Nida Nur Hidayah  
NIM : 8111416245  
Program Studi : Ilmu Hukum (S1)  
Fakultas : Hukum

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas skripsi saya yang berjudul:

Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Di Kabupaten Brebes

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Semarang  
Pada tanggal : 7 April 2020

menyatakan,



Nida Nur Hidayah  
NIM. 8111416245

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### **Motto :**

*“Whenever you feel crushed, under pressure, pressed, or in darkness, you're in a powerful place of transformation”*

*“When you get what you want, that's Allah's direction. When you don't get what you want, that's Allah's protection.”*

### **Persembahan :**

Karya ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tua saya, Bapak Agung Supriyadi dan Ibu Hardiyat Neli , yang tak hentinya selalu memberikan kasih sayang, motivasi, semangat, doa, dan nasehat.
2. Adikku satu-satunya Shafa Salsabila.
3. Seluruh *patner* berjuang dan sahabatku yang selalu memberikan kekuatan, dukungan dan motivasi agar tetap bangkit terlepas dari apa yang terjadi.
4. Almameter.



## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga Peneliti dapat menyelesaikan penelitian yang berjudul “Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Di Kabupaten Brebes” Peneliti menyadari Penelitian ini dapat terselesaikan atas bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu Peneliti mengucapkan terimakasih kepada yang terhormat:

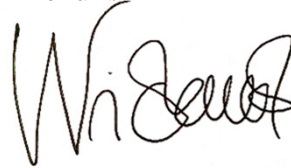
1. Allah SWT, atas curahan kasih, sayang serta rahmat-Nya yang telah memberikan kekuatan dan sandaran kepada penulis selama pembuatan skripsi hingga saat ini.
2. Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.Hum., selaku Rektor Universitas Negeri Semarang.
3. Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
4. Dr. Martitah, M.Hum., selaku Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
5. Dr. Ali Masyhar, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Umum dan Keuangan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
6. Tri Sulistiyono, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
7. Aprila Niravita SH, M.Kn., selaku Ketua Bagian Perdata Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
8. Dr. Suhadi, S.H., M.Si, dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, motivasi, bantuan kritik, dan saran yang dengan sabar, ikhlas, dan sepuh hati sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan.
9. Seluruh Dosen dan Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
10. Mohamad Rifa’I sebagai narasumber dari Seksi Bagian Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Brebes yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan informasi secara jelas dan rinci dalam penelitian ini.

11. Muhammad Ali Mashuri sebagai narasumber dari Kepala Seksi Lahan dan Irigasi Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Brebes yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan informasi secara jelas dan rinci dalam penelitian ini.
12. Dicky Ferdiansyah sebagai narasumber dari Fungsional Penata Ruang Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air dan Tata Ruang Kabupaten Brebes yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan informasi secara jelas dan rinci dalam penelitian ini.
13. Dodi Purnama sebagai narasumber dari staff bidang sarana dan prasarana Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan informasi secara jelas dan rinci dalam penelitian ini.
14. Bakti Pronodito sebagai narasumber dari staff bidang sarana prasarana Dinas Pertanian dan ketahanan pangan kabupaten Brebes yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan informasi secara jelas dan rinci dalam penelitian ini.
15. Patner hidup terbaik Bagus Abdillah Winata, Budi Santoso dan Dhezya Pandu Satresna yang selalu ada dalam suka maupun duka hingga skripsi ini dapat terselesaikan.
16. Teman terbaik yang selalu mendukung, memberikan dorongan dan hiburan selama menulis Izzarin, Reza, Candra, Kak Aziz, Kak Danu, Kak Cena dan Yoga.
17. Seluruh keluarga Private And Commercial Law Community (PCLC) Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan ilmu, pengalaman, kekeluargaan yang sungguh luar biasa dan tidak akan terlupakan.
18. Teman-Teman Bimbingan Pak Suhadi yang selalu memberikan dorongan, masukan, motivasi, dan hiburan.
19. Almameter Universitas Negeri Semarang.
20. Serta semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu yang selalu memberikan semangat, dukungan, motivasi dan berbagi ilmu pengetahuan dan saran dalam proses penelitian ini hingga selesai.

Semoga Allah SWT memberikan balasan yang berlipat ganda kepada semuanya. Akhir kata penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna. Kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan. semoga skripsi ini dapat bermanfaat, memberikan ilmu pengetahuan, dan wawasan khususnya bagi penulis umumnya bagi kita semua.

Semarang, 7 April 2020

Penulis

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nida Nur Hidayah', written in a cursive style.

Nida Nur Hidayah

NIM. 8111416245

## ABSTRAK

Nida Nur Hidayah,. 2020. KEBIJAKAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN DI KABUPATEN BREBES.

**Kata Kunci :Perlindungan LP2B; Lahan Pertanian Pangan; Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013**

Penelitian kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan di Kabupaten Brebes bertujuan untuk mengetahui penyebab belum terdapatnya peraturan daerah khusus terkait Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan mengetahui serta menganalisa strategi perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Brebes dengan tidak adanya peraturan daerah LP2B. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini terkait kajian penerapan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013, serta terkait penyebab dan upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya jajaran dinas terkait yang menangani langsung mengenai perlindungan kawasan LP2B di Kabupaten Brebes tersebut.

Penelitian skripsi ini menggunakan penelitian hukum empiris. Sumber data yang digunakan bersumber dari penelitian di lapangan langsung terhadap fenomena sosial yang terjadi, baik dilakukan dengan pengamatan maupun wawancara dan penyebaran kuisioner. Teknik pengumpulan data berdasarkan hasil observasi wawancara dan dokumentasi. Validitas data menggunakan teknik trinangulasi dimana data yang diperoleh melalui penelitian lapangan yang diolah menggunakan analisis kualitatif.

Hasil penelitian. Pertama, penyebab belum terdapatnya peraturan daerah khusus terkait Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Brebes adalah belum terdapat prioritas dan sikap proaktif dari jajaran Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes untuk mencetuskan pembuatan peraturan daerah mengenai perlindungan LP2B di Kabupaten Brebes, pembuatan regulasi daerah membutuhkan instrumen-instrumen pertanian yang dalam penyusunannya membutuhkan anggaran yang besar dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai, dengan kondisi program LP2B baru sampai pada tahap inventarisasi Data Dasar pertanian pangan berkelanjutan dan pengolahan Data Dasar, membuat pemerintah daerah belum dapat mewujudkan pembentukan regulasi tersebut. Kedua, strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes untuk mengatasi tidak terdapatnya perda khusus dalam melindungi LP2B pada pokoknya yaitu dengan cara menegakkan RTRW yang berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Brebes Tahun 2010 – 2030 serta program-program jajaran dinas yang terkait langsung dengan perlindungan LP2B.

Simpulan dari hasil penelitian : 1) Jajaran Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes perlu memprioritaskan serta bersikap proaktif untuk mencetuskan pembuatan peraturan daerah mengenai perlindungan LP2B di Kabupaten Brebes serta menyediakan anggaran dan SDM yang memadai dalam penyusunan perda LP2B. 2) Strategi yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dalam melindungi LP2B selama belum diaturnya peraturan daerah mengenai LP2B di Kabupaten Brebes yaitu dengan menegakkan RTRW yang berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Brebes Tahun 2010 – 2030.

## DAFTAR ISI

PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN .....	iii
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS .....	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
ABSTRAK .....	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR BAGAN DAN DIAGRAM.....	xiv
DAFTAR GAMBAR .....	xv
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvi
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1 LATAR BELAKANG .....	1
1.2 IDENTIFIKASI MASALAH .....	10
1.3 PEMBATASAN MASALAH.....	11
1.4 RUMUSAN MASALAH.....	12
1.5 TUJUAN PENELITIAN.....	12
1.6 MANFAAT PENELITIAN .....	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	14
2.1 Penelitian Terdahulu .....	14
2.2 Landasan Teori .....	25
2.2.1 Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan.....	25
2.2.2 Teori Penegakan Hukum .....	32
2.3 Landasan Konseptual .....	35
2.3.1 Kedaulatan dan Ketahanan Pangan .....	36
2.3.2 Tanah .....	39
2.3.3 Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).....	46
2.4 KERANGKA BERPIKIR.....	50

BAB III METODE PENELITIAN.....	51
3.1 Pendekatan Penelitian .....	51
3.2 Jenis Penelitian .....	52
3.3 Fokus Penelitian.....	52
3.4 Lokasi Penelitian.....	53
3.5 Sumber Data .....	53
3.6 Teknik Pengumpulan Data.....	56
3.7 Validitas Data .....	59
3.8 Analisis Data.....	60
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	63
4.1 HASIL PENELITIAN .....	63
4.1.1 Deskripsi Lokasi Penelitian.....	63
4.1.2 Penyebab Tidak Terdapat Peraturan Daerah Khusus Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Brebes.....	67
4.1.3 Strategi Perlindungan Lahan Pertanian Di Kabupaten Brebes Dengan Tidak Adanya Peraturan Daerah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).....	73
4.2 PEMBAHASAN.....	87
4.2.1 Penyebab Tidak Terdapat Peraturan Daerah Khusus Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Brebes.....	87
4.2.2 Strategi Perlindungan Lahan Pertanian Di Kabupaten Brebes Dengan Tidak Adanya Peraturan Daerah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).....	93
BAB V.....	104
PENUTUP.....	104
5.1 Kesimpulan .....	104
5.2 Saran .....	106
DAFTAR PUSTAKA .....	107
LAMPIRAN.....	112

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Luas Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian Menurut Penggunaannya di Kabupaten Brebes Tahun 2015-2018	.....9
Tabel 1.2	Luas Lahan Sawah Menurut Kecamatan Dan Jenis Pengairan Di Kabupaten Brebes Tahun 2016 – 2018	.....9
Tabel 2.1	Penetapan Luas Batas Maksimum Tanah Pertanian Berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960	.....31
Tabel 4.1	Jumlah Penduduk Kabupaten Brebes Tahun 2016 Berdasarkan Mata Pencaharian Utama	.....54
Tabel 4.2	Luas Kawasan Pertanian Kabupaten Brebes Tahun 2016	.....56

## DAFTAR BAGAN DAN DIAGRAM

Diagram 1.1	Data Pola Tanam Padi Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012-2017	.....8
Bagan 3.1	Bagan Teknik Triangulasi Data	.....50
Bagan 4.1	Strategi Perlindungan LP2B di Kabupaten Brebes	.....68



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Kelompok Norma Hukum	.....19
Gambar 4.1	Peta Rencana Tata Ruang Wilayah Dan Kota Kabupaten Brebes Tahun 2010-2030	.....60
Gambar 4.2	Alat Mesin Tani (Alsintan) Power Thresher Multiguna Dan Traktor Mini	.....71
Gambar 4.3	Pupuk Bersubsidi	.....73
Gambar 4.4	Kartu Tani	.....77
Gambar 4.5	Jalan Irigasi Pertanian	.....78
Gambar 4.6	Jalan Irigasi Pertanian	.....78

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Surat Keputusan
- Lampiran 2 Wawancara dengan Narasumber Muhammad Ali Mashuri sebagai Kepala Seksi Lahan dan Irigasi Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Brebes
- Lampiran 3 Wawancara dengan Narasumber Dicky Ferdiansyah sebagai Fungsional Penata Ruang Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air dan Tata Ruang Kabupaten Brebes
- Lampiran 4 Wawancara dengan Narasumber Mohamad Rifa'i sebagai Seksi Bagian Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Brebes
- Lampiran 5 Surat Permohonan Izin Observasi Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Brebes
- Lampiran 6 Surat Permohonan Izin Observasi Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air dan Tata Ruang Kabupaten Brebes
- Lampiran 7 Surat Permohonan Izin Observasi Kantor Pertanahan Kabupaten Brebes
- Lampiran 8 Surat Keterangan Selesai Penelitian pada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Brebes
- Lampiran 9 Surat Keterangan Selesai Penelitian pada Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air dan Tata Ruang Kabupaten Brebes

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara agraris dengan memiliki luas lahan pertanian yang sangat luas. Kendati demikian, Indonesia masih mengalami kesulitan dalam mengendalikan alih fungsi lahan hal ini karena laju pertumbuhan penduduk dan pembangunan yang semakin hari semakin pesat menyebabkan semakin besarnya kebutuhan akan ruang yang berdampak pada semakin tingginya alih fungsi lahan pertanian.

Menurut Mudjiono (2007:1), peranan pembangunan pada era ini, sangat terasa adanya peningkatan kebutuhan akan tanah untuk berbagai macam kategori kebutuhan dalam menumbuhkan pembangunan yang merata bagi lapisan masyarakat, terutama pembangunan dibidang fisik baik desa maupun kota. Tanah sebagai modal dasar pembangunan memiliki andil yang sangat krusial bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan. Contohnya untuk mendirikan gedung sekolah, pelebaran jalan dan lain sebagainya. Akan tetapi banyaknya tanah yang tersedia untuk keperluan pembangunan sangatlah terbatas.

Jika hal ini terus dibiarkan tanpa ada upaya pengendalian serta pengawasan yang serius dan tegas dari pihak pemerintah maka akan berdampak bagi sektor perekonomian dan ketahanan pangan serta ketidakseimbangan ekologi. Seperti yang dikemukakan oleh Nursid Sumaatmadja (1980:87), bahwa:

“...pertumbuhan dan penambahan penduduk akan mendorong pertumbuhan akan kebutuhannya,kebutuhan tersebut antara lain kebutuhan perumahan dan

tempat kegiatan ekonomi seperti pabrik, pertokoan, pasar dan lain-lain dengan cara menggeser lahan pertanian, terutama dari lahan pertanian ke non pertanian.”

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Muhammad Iqbal dan Sumaryanto (2007:170), pada sektor pertanian konversi banyak terjadi pada lahan sawah. Sawah rentan mengalami konversi lahan pertanian dikarenakan lahan sawah pada umumnya berlokasi dengan daerah perkotaan, maka kepadatan populasi penduduk di kawasan pedesaan didominasi oleh agroekosistem sawah dimana permintaan penduduk atas lahan semakin tinggi. Selain itu penyebab lain ialah karena dampak dari pola pembangunan sebelumnya, yang mana infrastruktur pada kawasan pesawahan biasanya lebih baik jika dibandingkan dengan kawasan lahan kering. Pembangunan fasilitas penunjang kawasan pada sektor perumahan, industri dan lain-lain cenderung signifikan dalam tempo cepat pada wilayah dengan topografi datar yang ekosistem pertaniannya sebagian besar terjadi pada areal pesawahan sehingga areal pesawahan sulit untuk dipertahankan.

Jadi menurut Zara Rosalia Putri (2015:18), persaingan dalam pemanfaatan lahan tersebut muncul sebagai akibat adanya tiga fenomena ekonomi dan sosial, yaitu keterbatasan sumberdaya lahan, pertumbuhan penduduk, dan pertumbuhan ekonomi.

Menurut Eohani Budi Prihatin (2015:116), masyarakat cenderung mencari bentuk usaha lain yang lebih cepat menghasilkan keuntungan besar untuk meningkatkan kesejahteraannya salah satunya yaitu dengan menjual lahan yang dimilikinya. Kepadatan penduduk yang membutuhkan lahan pemukiman luas, pada akhirnya memanfaatkan lahan di pinggiran kota yang harganya lebih terjangkau. Maka terjadilah ekspansi wilayah kota yang akhirnya mancaplok wilayah pinggiran

kota. Ketidaksiwaan sikap pemerintah daerah untuk mempertahankan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang sudah ditetapkan akan berpengaruh besar bagi keberlanjutan pangan daerah.

Menurut Khaeriyah Darwis (2017:8), hal ini sesuai dengan karakteristik usaha tani di Indonesia, usaha tani Negara Indonesia dikategorikan sebagai usaha tani kecil karena mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- a) Berusahatani dalam lingkungan tekanan penduduk lokal yang meningkat
- b) Mempunyai sumberdaya t erbatas sehingga menciptakan tingkat hidup yang rendah
- c) Bergantung seluruhnya atau sebagian kepada produksi yang subsistem
- d) Kurang memperoleh pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelayanan lainnya.

Menurut Suhadi (2012:62-63), petani yang tidak memiliki lahan untuk usaha tani maka statusnya menurun menjadi buruh tani. Penyebab hal tersebut terjadi karena: (1) kepadatan penduduk di pedesaan yang pada umumnya mempunyai agroekosistem dominan sawah jauh lebih tinggi dibandingkan agroekosistem lahan kering, yang menyebabkan tekanan penduduk atas permintaan lahan menjadi lebih tinggi; (2) banyaknya daerah pesawahan yang berlokasi dekat dengan daerah perkotaan; (3) dampak dari pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur wilayah pesawahan pada umumnya lebih baik dari pada wilayah lahan kering; dan (4) pembangunan prasarana dan sarana pemukiman, kawasan industri, dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah dengan topografi seperti itu (terutama di Pulau Jawa) ekosistem pertaniannya dominan areal persawahan.

Menurut Yunastiti Purwaningsih (2008:3), pada dasarnya negara berkewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan yang mencukupi kebutuhan warga negaranya serta menjamin mutu pangan tersebut, karena setiap warga negara berhak memenuhi kebutuhan pangannya bagi keberlangsungan hidupnya. Negara harus mengusahakan ketersediaan pangan melalui produksi pangan dalam negeri yang harus senantiasa meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan pertumbuhan penduduk.

Hal ini tercantum pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menyebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab atas tersedianya pangan dan pengembangan produksi pangan lokal bagi masyarakat. Hal itu dapat diwujudkan melalui metode pengembangan pangan lokal, dan penetapan jenis pangan lokal.

Menurut Gatot Irianto (2016:2-3), ketersediaan lahan untuk usaha pertanian merupakan syarat absolut untuk membangun kedaulatan pangan. Tanpa adanya perubahan politik atas akses dan penguasaan lahan, maka kedaulatan pangan hanya menjadi cita-cita tanpa realita sampai kapan pun, siapa pun presiden kita. Walaupun pada umumnya Indonesia memiliki sawah yang subur, namun dengan pesatnya alih fungsi lahan sawah menjadi bangunan dan perkebunan, pasokan pangan nasional mengalami ancaman yang sangat serius. Saat ini kita masih mampu mengimbangi kehilangan akibat konversi lahan dari peningkatan intensitas panen (dari sekali setahun menjadi dua kali, dari sekali setahun menjadi tiga kali dalam dua tahun, atau dari dua kali menjadi tiga kali setahun) serta peningkatan produktivitas melalui inovasi teknologi. Namun, kita tidak sadar bahwa ada risiko dan biaya yang ditanggung petani dan negara dengan pendekatan itu. Pertama adalah risiko gagal

panen akibat ledakan hama dan penyakit yang makin tinggi. Kedua, kerusakan lingkungan makin mencemaskan karena petani "terpaksa" menggunakan pestisida dalam jumlah yang lebih besar. Artinya, kita memposisikan petani sebagai pengambil risiko terdepan dan paling besar dalam penyediaan bahan pangan bagi masyarakat. Ironisnya, pihak pemerintah cenderung mengabaikan situasi genting tersebut. Padahal saat ini ledakan jumlah penduduk masih belum dapat dikendalikan, bahkan sebaliknya cenderung meningkat.

Upaya pemerintah dalam melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan khususnya di Wilayah Jawa Tengah hanya terbatas pada pembuatan Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah serta berbagai kebijakan-kebijakan lain tanpa didukung data dan sikap proaktif langsung dari pemerintah. Akibatnya implementasi dari berbagai peraturan dan kebijakan tersebut tidak efektif karena kurangnya sikap proaktif pemerintah untuk melindungi lahan pertanian pangan secara serius serta menumbuhkan kesadaran mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Pada Kabupaten Brebes khususnya belum terdapat peraturan daerah yang mengatur terkait perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan terutama pengaturan tentang batas lahan pertanian yang harus disediakan untuk pangan yang berkelanjutan bagi masyarakat. Sesuai amanat Pasal 8 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013, bahwa sebaran lahan pertanian pangan berkelanjutan di masing-masing kabupaten/kota ditetapkan harus melalui Peraturan

LP2B Kabupaten/Kota dan pada kenyataannya Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes belum mengeluarkan kebijakan tersebut.

Data menunjukkan Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes hanya mengeluarkan pengaturan mengenai perlindungan lahan pertanian sebatas dalam Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Brebes Tahun 2010 – 2030. Dimana pada intinya hanya menjelaskan bahwa pola ruang wilayah kabupaten yang direncanakan salah satunya merupakan kawasan lindung yaitu kawasan peruntukan pertanian. Kawasan peruntukan pertanian tersebut meliputi pertanian lahan basah (sawah), pertanian lahan kering, dan pertanian hortikultura. Tidak terdapat peraturan khusus yang ditujukan untuk melindungi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) secara lebih detail.

Jadi realitanya kepentingan untuk melindungi lahan pertanian demi swasembada pangan berkelanjutan belum bisa dilakukan seluruhnya. Dalam pernyataan M. Zainal Arifin (2019) yang menjabat sebagai Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan (DPKP) Kabupaten Brebes mengungkapkan, bahwa seluas 6 ribu hektar lahan pertanian mengalami konversi lahan dengan adanya Kawasan Industri Brebes (KIB). Maka sudah menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk membuat Peraturan Daerah khusus terkait Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Karena masyarakat Indonesia memiliki hak untuk dapat menghasilkan kebutuhan pangan dasar secara mandiri agar terciptanya kedaulatan pangan.

Menurut Jazim Hamidi (2011:60-61), penyebab peraturan daerah menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai implementasi kepada masyarakat daerah untuk menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini. Selain itu melalui perda

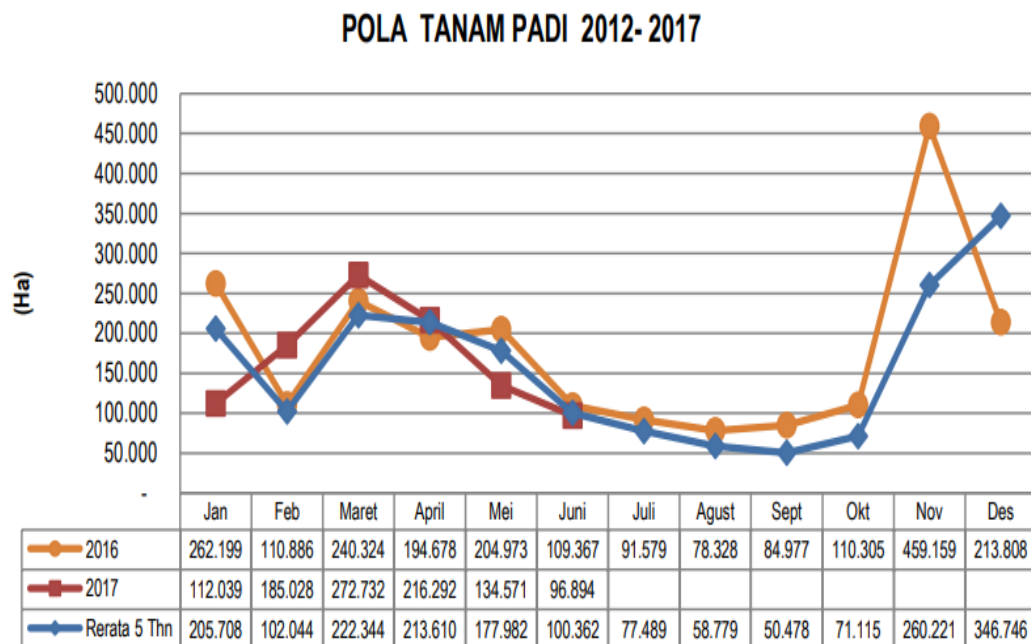


dapat mewujudkan *good local* yang merupakan bagian dari pembangunan berkesinambungan di daerah. Perda yang berencana, aspiratif, dan berkualitas diharapkan dapat menjadi pemrakarsa bagi perubahan mendasar yang diperlukan daerah.

Selain itu, meninjau Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah tidak terdapat kebijakan yang mengatur mengenai batasan minimal lahan pertanian yang harus disediakan setiap daerah untuk melindungi pangan berkelanjutan bagi masyarakat. Padahal berkurangnya luas sawah mengakibatkan turunnya produksi padi, sehingga mengganggu tercapainya swasembada pangan dan timbulnya kerawanan pangan serta mengakibatkan bergesernya lapangan kerja dari sektor pertanian ke nonpertanian. Apabila tenaga kerja tidak terserap seluruhnya akan meningkatkan angka pengangguran serta dampak negatif dari berbagai sektor lain.

Lahan pertanian pangan sangat penting untuk dipertahankan sebab seiring berjalannya waktu, jika alih fungsi lahan tidak terkendali tanpa adanya mekanisme kontrol maka Indonesia sudah pasti akan berhadapan dengan ancaman kelaparan. Mengingat ledakan populasi penduduk yang cenderung sulit untuk ditekan angka populasinya maka pemerintah dengan didukung oleh partisipasi masyarakat segera mungkin membangun kemandirian pangan menuju kedaulatan pangan yang berkelanjutan (Gatot Irianto: 2016:2-3).

**Diagram 1.1**  
**Data Pola Tanam Padi Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012-2017**



Sumber: Buku Keadaan Tanaman Pangan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2017

Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa luas tanaman padi pada bulan Juni 2017 ini menurun secara signifikan. Penurunan disebabkan karena masih adanya pertanaman yang sudah dalam masa panen hal tersebut dibuktikan meningkatnya luas panen pada bulan Juni ini. Dibandingkan dengan luas tanam pada periode yang sama pada tahun 2016, luas tanam Juni 2017 ini lebih rendah 12.473 ha (11,40%) dan jika dibandingkan dengan rata-rata lima tahun terakhir pada periode yang sama juga mengalami penurunan seluas 4.495 ha (0,44%).

Permasalahan perlindungan lahan pertanian dari alih fungsi lahan yang cepat bukan persoalan baru dalam dunia pertanian di Indonesia. Maka perlu kita tinjau bersama-sama dan menjadi pertanyaan besar bagaimana kejelasan perlindungan, peran dan bentuk tanggung jawab pihak terkait dalam melindungi lahan pertanian untuk pangan berkelanjutan, sesuai yang diamanatkan pada Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Lahan

Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah sedangkan kenyataannya Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes tidak mengaturnya.

**Tabel 1.1**  
**Luas Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian ke Non Pertanian**  
**Menurut Penggunaannya di Kabupaten Brebes Tahun 2015-2018**

	Dari Sawah & Tegalan	Peruntukan Bangunan Tanah				Jumlah
		Perumahan	Industri	Perusahaan	Jasa	
2015	0	25,82	30,61	6,69	0,66	63,78
2016	0	5,13	0	0	0	5,13
2017	135,1988	76,758	54,4134	0	4,0274	135,1988
2018	628.485	221.740	361.737	371.83	7.823	628.483

Sumber:Badan Pertanahan Kabupaten Brebes, Badan Pusat Statistik Kabupaten Brebes dan Dinas Komunikasi Informatika Kabupaten Brebes dalam Buku Brebes Dalam Data dan web <https://brebeskab.bps.go.id/>

**Tabel 1.2**  
**Luas Lahan**  
**Sawah Menurut Kecamatan Dan Jenis Pengairan**  
**Di Kabupaten Brebes Tahun 2016 – 2018**

Kecamatan dan Total	Luas Lahan Sawah Menurut Kecamatan dan Jenis Pengairan di Kabupaten Brebes (Hektar)								
	Irigasi			Non Irigasi			Jumlah		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Kabupaten Brebes	46837	45974	100975	16626	17337	1305	63463	63311	-
Salem	2244	2244	5501	72	72	-	2316	2316	-
Bantarkawung	1281	1281	10552	2703	2703	275	3984	3984	-
Bumiayu	2253	2253	7815	561	561	155	2814	2814	-
Paguyangan	1909	1909	6312	209	209	38	2118	2118	-
Sirampog	1383	1384	4370	110	109	-	1493	1493	-
Tonjong	1744	1744	5614	216	216	153	1960	1960	-
Larangan	4339	4339	6958	1822	1822	45	6161	6161	-
Ketanggungan	2912	2912	8418	3876	3876	292	6788	6788	-
Banjarharjo	2886	2886	9648	2100	2100	113	4986	4986	-
Losari	3523	3523	6706	737	1022	150	4260	4545	-
Tanjung	2218	2321	2972	1065	1065	-	3283	3386	-
Kersana	1749	1254	2008	-	437	-	1749	1691	-
Bulakamba	6986	6514	6339	896	896	-	7882	7410	-
Wanasari	2974	2974	3286	952	952	-	3926	3926	-

Songgom	3173	3173	7237	578	578	84	3751	3751	-
Jatibarang	2273	2273	4229	286	286	-	2559	2559	-
Brebes	2990	2990	3010	443	433	-	3433	3423	-

Sumber: <https://brebeskab.bps.go.id/dynamictable/2019/12/08/287/luas-lahan-sawah-menurut-kecamatan-dan-jenis-pengairan-di-kabupaten-brebes-2016-2018.html>

Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa dari tahun ke tahun luas lahan sawah semakin menurun luasnya dikarenakan alih fungsi lahan pertanian. Pada umumnya, para petani mengalih fungsikan lahan pertaniannya untuk mencari pendapatan yang lebih tinggi dengan cepat untuk menghidupi keluarganya. Sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes perlu memberi perhatian khusus contohnya seperti bagi para petani agar petani tetap mau bertani.

Sumber daya pertanian semakin terkendala dengan adanya persaingan pemanfaatan lahan pertanian dengan sektor diluar pertanian yang menjanjikan nilai ekonomi yang jauh lebih tinggi yang berakibat adanya konversi penggunaan dan degradasi sumberdaya pertanian terutama lahan dan air. Oleh karena itu, perlu adanya kejelasan dan ketegasan pengaturan yang mengatur mengenai batasan minimal lahan pertanian yang harus disediakan setiap daerah untuk melindungi pangan berkelanjutan bagi masyarakat. Sehingga tercipta payung hukum mengenai perlindungan lahan pertanian yang jelas dan tegas.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul :

## **KEBIJAKAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN DI KABUPATEN BREBES**

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat diidentifikasi masalah yang ditemukan yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes belum memiliki peraturan daerah yang mengatur mengenai perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sehingga terjadi ketidakjelasan dan ketidaktegasan dalam melakukan upaya perlindungan hukum Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).
2. Bahwa persaingan pemanfaatan lahan pertanian dengan sektor diluar pertanian yang menjanjikan nilai ekonomi yang jauh lebih tinggi berakibat adanya konversi penggunaan dan degradasi sumberdaya pertanian terutama lahan dan air.
3. Bahwa tidak terkendalinya alih fungsi lahan pertanian tanpa adanya mekanisme kontrol sudah pasti akan berhadapan dengan ancaman kelaparan mengingat ledakan populasi penduduk yang cenderung sulit untuk ditekan angka populasinya.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah pada penelitian ini dapat dipaparkan sebagaimana berikut ini:

1. Penelitian ini menganalisis Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 *juncto* Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013 terhadap perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Brebes.
2. Fokus permasalahan yang dikaji pada peneliian ini ialah kebijakan perlindungan yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten brebes dengan tidak adanya regulasi tentang perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas dapat diketahui rumusan masalah sebagai berikut:

1. Mengapa di Kabupaten Brebes belum ada Peraturan Daerah khusus yang mengatur Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)?
2. Bagaimana strategi perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Brebes dengan tidak adanya peraturan daerah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, tujuan penelitian penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penyebab belum terdapatnya Peraturan Daerah khusus terkait Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Brebes.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa strategi perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Brebes dengan tidak adanya peraturan daerah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B).

#### **1.6 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat bagi beberapa pihak. Manfaat penelitian ini meliputi manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Secara teoritis hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya pada bidang Hukum Agraria.

- b. Sebagai media pembelajaran dengan metode penelitian hukum sehingga dapat menunjang kemampuan individu mahasiswa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- c. Hasil penelitian dapat memberikan sumber pemikiran dan pedoman dalam pengembangan ilmu pengetahuan serta penelitian-penelitian selanjutnya khususnya pada bidang pertanian.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Peneliti

Pada penelitian ini penulis dapat memperdalam dan menambah wawasan hukum khususnya mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selain itu penulis dapat menemukan berbagai persoalan beserta *problem solver* masalah yang terjadi di lapangan.

### b. Bagi masyarakat

Melalui penulisan skripsi ini peneliti dapat memberikan sedikit pandangan dan sumbangan pemikiran terhadap masyarakat mengenai pentingnya perlindungan lahan pertanian bagi pangan berkelanjutan yang ditujukan untuk masyarakat.

### c. Bagi Pemerintah

Melalui penulisan skripsi ini manfaat bagi Pemerintah adalah sebagai sumbangan pemikiran kepada pemerintah mengenai perlu adanya peraturan mengenai batas skala ukuran ketersediaan lahan pertanian setiap daerah dalam upaya untuk melindungi pangan secara berkelanjutan.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan telah banyak dikaji ke dalam beberapa buku, tulisan, serta penelitian-penelitian lain. Oleh karena itu untuk menjaga orisinalitas tulisan yang telah dibuat oleh Penulis dan untuk mengetahui fokus penelitian yang dikaji oleh Penulis, maka Penulis perlu memaparkan penelitian-penelitian terdahulu yang ada kaitannya atau relevansinya dengan masalah pada tulisan yang akan menjadi objek penelitian untuk menghindari terjadinya kesamaan dengan pembahasan penelitian yang telah ada sebelumnya, dimana sama-sama mengkaji mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan lahan pertanian pangan.

Dalam hal ini, Penulis hanya akan memaparkan inti pada penelitian terdahulu saja supaya dengan mudah diketahui bahwa pada penulisan ini memiliki hasil akhir penelitian yang berbeda dengan penelitian terdahulu. Berdasarkan hasil dari penelusuran yang dilakukan ditemukan beberapa tulisan atau hasil penelitian yang berkaitan dengan topik Perlindungan hukum terhadap Lahan Pertanian Pangan tetapi memiliki substansi yang berbeda antara lain, sebagai berikut :



No.	Nama	Judul	Asal Instansi	Tahun Penulisan	Hasil	Keterangan
1.	Amar K. Zakaria dan Benny Rachman	Implementasi Sosialisasi Insentif Ekonomi Dalam Pelaksanaan Program Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B)	Forum Penelitian Agro Ekonomi	2013	Tidak efektifnya implementasi regulasi PLP2B (Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan) terjadi karena: a) Lemahnya relasi antara pelaksanaan kebijakan, koordinasi kebijakan dan konsistensi kebijakan; b) Belum diterapkan instrumen pengendalian fiskal dan terpadu; c) Organisasi dan aparat pengendali mempunyai kapasitas beserta detail pengendalian yang terbatas; d) Perencanaan tidak diperhitungkan secara matang mengenai biaya pelaksanaan dan	Jurnal

					pengendalian secara proposional.	
2.	Sapto Purnomo Wibowo	Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Temanggung	Universitas Dipenogoro	2015	Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Temanggung hampir maksimal karena sudah mencapai sosialisasi terhadap Instansi terkait. Sosialisasi ditujukan kepada aparat Pemerintah dan masyarakat di Kabupaten Temanggung. Faktor pendukung keberhasilan kebijakan ini ialah kerja sama	Jurnal

					<p>antara Pemerintah dengan Dinas terkait penyuluhan kepada masyarakat dari berbagai kalangan masyarakat, Dinas/instansi, LSM, dan stakeholder lainnya yang berpartisipasi penuh dalam penganggaran, pengelolaan aset atau sarana dan prasarana (operasi dan pemeliharaan), Peningkatan pengawasan oleh Dinas Pertanian Perkebunan dan Perhutanan Kabupaten Temanggung terhadap kegiatan operasi dan pemeliharaan LP2B dan LCP2B.</p>	
--	--	--	--	--	---	--

					<p>Faktor penghambat keberhasilan kebijakan ini ialah pembagian waris di masyarakat Temanggung terhadap lahan waris yang cenderung dikonversikan menjadi lahan non-pertanian atau bahkan diperjualbelikan karena nilai tukar pertanian yang rendah serta keterbatasan fasilitas, sarana dan prasarana untuk mengolah lahan pertaniannya.</p>	
3.	Sulistina Khabibul lah	Implementasi Undang- Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan	Universitas Negeri Semarang	2017	Implementasi perlindungan LP2B di Kabupaten Semarang baru sampai pada tahap identifikasi lokasi karena belum terdapat perda LP2B. Alternatif	Skripsi

		Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Bagi Pembanguna n Permukiman Di Kabupaten Semarang			strategi yang menjadi prioritas dalam perlindungan LP2B di Kabupaten Semarang adalah dari aspek ekologi yaitu berkaitan erat dengan kelestarian lingkungan. Upaya utamanya yaitu dengan konservasi tanah dan air, dimana dampak dari kerusakan tanah tidak secara langsung berpengaruh pada hasil produksi pertanian, tetapi tanpa adanya upaya konservasi, produktivitas lahan pertanian yang tinggi dan usaha pertanian tidak akan berkelanjutan.	
4.	MF. Anita	Implementasi Kebijakan	Universitas Diponegoro	2012	Implementasi kebijakan perlindungan LP2B di	Tesis

	Widhy Handari	Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Magelang		Kabupaten Magelang sampai pada proses identifikasi lahan dan belum ada suatu peraturan daerah yang mengatur tentang hal tersebut. Hal ini menyebabkan dalam prakteknya di lapangan tidak ada kejelasan mengenai lahan yang dilindungi, sanksi pelanggaran maupun insentif perlindungan lahan pertanian Faktor yang mempengaruhi implementasi adalah sosialisasi, petugas, dana, respon implementor, pemahaman terhadap kebijakan, peraturan pendukung, SOP,	
--	---------------	---	--	---	--

					<p>koordinasi antar instansi, tingkat pendidikan, usia, kepemilikan lahan, alasan konversi, dukungan publik dan komitmen pelaksana, menunjukkan hasil yang tidak signifikan, karena implementasi Undang-Undang No 41 Tahun 2009 berlaku secara nasional.</p> <p>Dari hasil analisis AHP, maka alternatif strategi yang menjadi prioritas dalam perlindungan lahan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Magelang adalah dari aspek ekologi.</p>	
5.	Retno Kusniati	Analisis Perlindungan	Universitas Jambi	2013	Laju pertumbuhan penduduk dan	Jurnal

		Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan			<p>pembangunan yang pesat memerlukan lahan-lahan baru sehingga menimbulkan kompetisi penggunaan lahan dan alih fungsi lahan pertanian pangan ke non pertanian pangan yang dapat mengancam ketahanan dan kemandirian pangan.</p> <p>Pemerintah Daerah wajib melakukan perlindungan LP2B dalam rangka dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam UUD Negara RI Indonesia Tahun 1945 dan demi terjamin hak</p>	
--	--	---	--	--	---	--



					atas pangan bagi masyarakat. Guna melindungi lahan pertanian pangan dari alih fungsi lahan serta guna melaksanakan ketentuan UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan LP2B perlu diatur perlindungan dan penetapan LP2B dalam suatu peraturan daerah.	
--	--	--	--	--	--	--

Berdasarkan lima penelitian terdahulu tersebut dapat kita simpulkan bahwa tidak efektifnya implementasi regulasi perlindungan LP2B disebabkan oleh belum terdapatnya suatu peraturan daerah di kabupaten yang mengatur mengenai perlindungan LP2B sehingga tidak terdapat payung hukum yang jelas dan tegas mengenai lahan yang dilindungi, sanksi pelanggaran maupun insentif dan disinsentif perlindungan lahan pertanian. Penyebab lainnya yaitu disebabkan oleh pembagian waris di masyarakat yang cenderung dikonversikan menjadi lahan non-

pertanian atau bahkan diperjualbelikan dengan alasan nilai tukar pertanian yang rendah serta keterbatasan dalam mengolah lahan pertanian yang dimiliki.

Selain itu, faktor pendukung keberhasilan dalam pengimplementasian kebijakan perda perlindungan LP2B di kabupaten ialah kerja sama antara Pemerintah dengan Dinas terkait penyuluhan kepada masyarakat dari berbagai kalangan masyarakat, Dinas/instansi, LSM, dan stakeholder lainnya yang berpartisipasi penuh dalam penganggaran, pengelolaan aset atau sarana dan prasarana (operasi dan pemeliharaan), serta peningkatan pengawasan oleh dinas pertanian dan ketahanan pangan bersama jajaran dinas lainnya dalam melaksanakan program perlindungan LP2B.

Alternatif strategi yang diprioritaskan untuk melindungi LP2B ketika tidak terdapat regulasinya ialah melalui aspek ekologi yaitu pelestarian lingkungan dengan konservasi tanah dan air. Karena dampak dari kerusakan tanah secara tidak langsung berpengaruh pada hasil produksi pertanian. Oleh karena itu, sudah seharusnya Pemerintah Daerah wajib melakukan perlindungan LP2B dalam rangka dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam UUD Negara RI Indonesia Tahun 1945 dan demi terjaminnya hak atas pangan bagi masyarakat.

Tujuan pencantuman penelitian terdahulu ialah mencari sisi atau fokus mana yang diteliti oleh Penulis. Walaupun memiliki relevansi yang sama, namun pembahasan penelitian berbeda dengan penelitian yang telah dilakukan terdahulu.

Jika penelitian terdahulu membahas dari sisi progress implementasi peraturan daerah perlindungan LP2B di kabupaten, faktor pendukung keberhasilan dan penyebab tidak efektifnya pengimplementasian kebijakan perda perlindungan,

alternatif strategi yang diprioritaskan dalam upaya melindungi LP2B ketika tidak terdapat regulasi LP2B di kabupaten dan himbauan kepada pemerintah daerah agar melakukan perlindungan LP2B.

Sedangkan, pada penelitian yang saya teliti berfokus pada penyebab sampai sekarang Kabupaten Brebes belum membuat peraturan daerah khusus yang mengatur LP2B serta mengkaji pada sisi strategi perlindungan yang dilakukan dengan tidak adanya peraturan daerah LP2B.

## **2.2 Landasan Teori**

### **2.2.1 Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan**

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya yang bernama *Stufentheori* di dalam Dayanto (2018:53-55), norma hukum merupakan susunan bertingkat yang di tingkat teratasnya merupakan norma dasar yang fundamental bagi suatu tata hukum nasional (*grundnorm*). Dalam susunan hierarki akan membentuk susunan dimana norma hukum yang lebih rendah tingkatannya bersumber pada norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya, demikian seterusnya hingga pada tingkat norma dasar (*grundnorm*).

Menurut Jazim Hamidi (2010:31), *Grundnorm* dalam pengertian Kelsen yaitu sesuatu yang abstrak, diasumsikan keberadaannya, dalam wujud tidak tertulis serta berlaku universal. *Grundnorm* itu tidak ditetapkan tetapi diasumsikan adanya oleh akal budi manusia dan berada di luar sistem hukum. Maka, setiap rakyat Indonesia menghormati dan mentaati asas-asas, nilai-nilai, dan prinsip-prinsip yang terkandung.

Teori Hans Kelsen tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul "*Aglemene Rechtslehre*" mengungkapkan bahwa di semua

negara norma hukum memiliki susunan tingkatan dan memiliki kelompoknya. Kelompok norma hukum tersebut yaitu: (Jazim Hamidi, 2010:31)

1. Norma hukum fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);

Menurut Abdul Rasyid Thalib (2006:370), *Staats fundamental norm* merupakan kaidah dasar berlakunya konstitusi di suatu negara atau Undang-Undang Dasar. *Staatsfundamentalnorm* berisi norma dasar bagi pembentukan suatu konstitusi atau UUD. Dengan kata lain, norma tersebut mengelompokkan diri menjadi empat kelompok. Pengelompokan norma itu penting dilakukan dalam ilmu konstitusi, yaitu berguna untuk mengurai unsur-unsur suatu konstitusi sebagai norma dasar, kemudian unsur-unsur yang terpenting dari konstitusi yang disubstitusikan ke dalam rumusan suatu UUD. Pengelompokan norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun jumlah norma hukum yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

2. Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*);

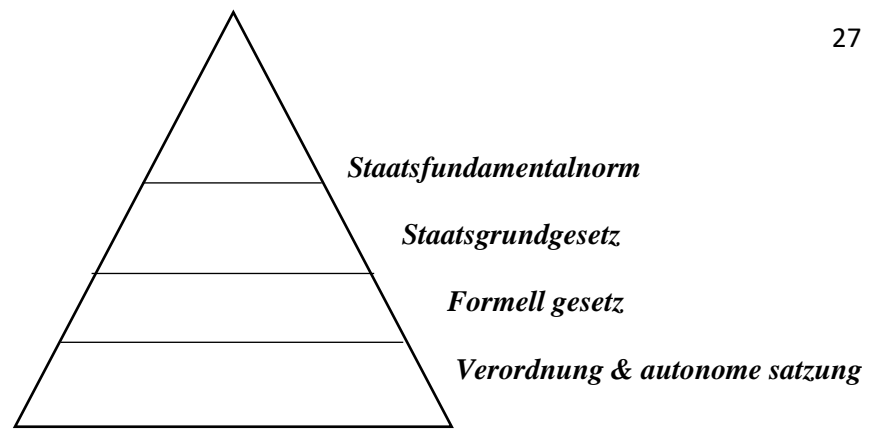
*Staasgrundgezets* merupakan konstitusi atau biasa disebut norma dasar negara yang terletak pada batang tubuh Undang-Undang Dasar.

3. Undang-undang formal (*Formell gesetz*);

*Formell gesetz* merupakan undang-undang formal.

4. Aturan pelaksana dan aturan otonom (*Verordnung & autonome satzung*)

*Verordnung & autonome satzung* merupakan kebijakan pelaksanaan suatu pemerintah.



Gambar 2.1  
Kelompok Norma Hukum

Prinsip dari pengimplementasian kebijakan yaitu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Jika dicermati, pada implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan di Kabupaten Brebes memiliki suatu susunan tingkatan norma hukum seperti dibawah ini:

1. Norma hukum fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);

Norma hukum fundamental negara yang dipakai ialah Pancasila yang merupakan norma dasar bagi pembentukan suatu konstitusi.

2. Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*);

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan norma dasar yang digunakan. Dimana terletak pada batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dimana pada batang tubuh tersebut, terdapat ketentuan Pasal 33 ayat (3) yang menyebutkan:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Maka, lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi yang merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa dan dalam penguasaannya

dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

3. Undang-undang formal (*Formell gesetz*);

Undang-Undang formal yang dipakai pada hierarki ini adalah Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Kebijakan perlindungan yang diamanatkan pada Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 bertujuan agar perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat terwujud.

4. Aturan pelaksana dan aturan otonom (*Verordnung & autonome satzung*)

Aturan pelaksana yang digunakan pada tingkatan norma hukum ini yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pada Wilayah Yang Belum Terbentuk Rencana Tata Ruang Wilayah.

Provinsi Jawa Tengah sebagai daerah penyangga pangan nasional memiliki regulasi terkait LP2B dengan tujuan sebagai payung hukum perlindungan lahan pertanian pangan seiring pertumbuhan populasi penduduk dan aktivitas ekonomi yang berakibat mengancam kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Aturan otonom yang digunakan pada tingkat provinsi yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah.

Selain itu pada lokasi penelitian yaitu di tingkat Kabupaten Brebes, terdapat aturan otonom tingkat kabupaten yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Brebes Tahun 2010 – 2030 sebagai upaya untuk melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan di Kabupaten Brebes.

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tingkatan peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut Dian Agung Wicaksana (2013:151:152), sebuah sistem hierarki Peraturan Perundang-undangan diterapkan dengan maksud agar terjaga konsistensi serta ketaatan asas dalam hukum positif di kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia.

Menurut Badriyah Khaleed (2014:9), Peraturan Perundang-undangan memiliki kekuatan hukum yang bersifat mengikat, selama diperintah oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Sebagai contoh jika diduga suatu Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah

Konstitusi, jika suatu Peraturan Perundang-undangan diduga bertentangan dengan Undang-Undang, maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Peraturan Perundang-Undang jika diklasifikasikan hukumnya berdasarkan waktu berlakunya dapat digolongkan ke dalam golongan *Ius Constitutum*. *Ius Constitutum* merupakan hukum positif yang berlaku sekarang bagi kehidupan bermasyarakat atau dalam suatu daerah tertentu (R.Soeroso, 2007:205).

Bagir Manan (2004:13), membedakan hukum positif atas dua kelompok yaitu hukum positif tertulis dan tidak tertulis. Bagir Manan merumuskan hukum positif sebagai kumpulan kaidah hukum baik tertulis maupun tidak tertulis yang pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus dan ditegakkan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan dalam Negara Indonesia. Hukum Positif tertulis dapat dibedakan menjadi hukum positif tertulis yang berlaku umum dan berlaku khusus. Dimana Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu bentuk dari hukum positif tertulis yang berlaku umum. Peraturan Perundang-undangan diartikan sebagai hukum positif tertulis yang dibuat, ditetapkan, atau dibentuk pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang menurut atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu dalam bentuk tertulis yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku atau mengikat (secara) umum.

Amieoredin Syarif (1977:78-84), menetapkan adanya 5 (lima) asas perundang-undangan yaitu:

- 1) Asas Tingkatan Hirarki;
- 2) Undang-Undang tak dapat diganggu gugat;
- 3) Undang-undang yang bersifat khusus mengeyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);



- 4) Undang-undang tidak berlaku surut;
- 5) Undang-undang yang baru mengenyampingkan undang undang yang lama  
(*lex posterior derogat lex priori*).

Untuk mengentaskan problematika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai susunan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, pada problematika Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) maka sesuai Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013 Pasal 8 ayat (3) mengamanatkan untuk setiap kabupaten/kota yang berada di Wilayah Jawa Tengah membuat turunan peraturan tersebut masing-masing kabupaten/kota. Namun pada implementasinya, tidak semua kabupaten/kota sudah melaksanakan amanat tersebut termasuk Kabupaten Brebes.

Menurut Retno Saraswati (2009:1), sebuah sistem tata urutan Peraturan Perundang-undangan memiliki kandungan, yaitu:

- a. Kaidah hukum tingkat atas merupakan kaidah dasar bagi pembentukan kaidah hukum tingkat bawah.
- b. Kaidah hukum tingkat bawahan merupakan implementasi dari kaidah hukum tingkat atas, maka kedudukannya lebih rendah dan kandungan materinya harus memiliki keselarasan.
- c. Apabila terdapat dua peraturan Perundang-undangan yang mana memiliki kedudukan serta kandungan materi yang sama maka berlaku peraturan perundang-undangan yang baru.

Perlu diperhatikan bahwa dalam membuat peraturan atau kebijakan sangat penting untuk memperhatikan kandungan peraturan yang tepat selaras dengan jenis dan tingkatan dalam Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu, setiap

kandungan norma hukum tersebut harus memiliki fungsi perlindungan agar terwujud masyarakat yang adil dan tentram.

### **2.2.2 Teori Penegakan Hukum**

Demi terciptanya swasembada pangan yang berkelanjutan untuk mencukupi kebutuhan pangan dan gizi bagi Masyarakat Indonesia, maka diperlukanlah perlindungan hukum yang melindungi lahan pertanian dari maraknya alih fungsi lahan yang terjadi saat ini. Wujud perlindungan hukum tersebut bisa berupa penegakan hukum beserta aturan hukumnya.

Menurut Laurensius Arliman (2015:14), pada dasarnya penegakan hukum dalam arti formil maupun materil ialah upaya untuk menjadi pedoman dalam setiap perbuatan hukum yang dilakukan subjek hukum terkait maupun penegak hukum yang memiliki tugas dan wewenang untuk memastikan aturan hukum berjalan sesuai fungsinya dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Maka harmonisasi hukum dapat berwujud sehingga tidak terdapat tumpang tindih dalam melaksanakan fungsi peradilan yang diberikan wewenang oleh undang-undang. Tumpang tindih dapat dihindari dengan adanya sinkronisasi dan koordinasi dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang serta kejelasan dalam aturan perundang-undangan (Andi Setiawan, Irma Fitriana Ulfah dan Muhtar Haboddin, 2015:151).

Menurut Soerjono Soekanto (2010:5), penegakan hukum adalah proses dimana hakekatnya merupakan suatu penerapan diskresi yang berkaitan dengan pembuatan keputusan yang diatur oleh kaidah hukum secara longgar, namun tetap memiliki aspek nilai pribadi.

Jimly Asshiddiqie dalam buku Laurensius Arliman (2015:12), mengungkapkan dalilnya mengenai teori penegakan hukum, bahwa penegakan hukum merupakan suatu upaya agar kaidah hukum berfungsi secara nyata sebagai pedoman berperilaku dalam melakukan perbuatan hukum di kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Jika ditelaah dalam sudut pandang subjeknya, penegakan hukum dapat dimaknai dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas, pelaksanaan penegakan hukum dilakukan oleh semua subjek hukum dalam setiap perbuatan hukum. Sedangkan dalam arti sempit, penagakkan hukum dimaknai sebagai tugas dan fungsi aparat penegak hukum untuk menjamin kaidah hukum berjalan semestinya dan aparat penegak hukum dapat melakukan daya paksa agar berjalan sesuai tujuan.

Menurut Sudikno Mertokusumo yang dikutip dalam buku Johan Jasin yang berjudul Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Era Otonomi Daerah (2019:57), untuk melaksanakan peneggakan hukum terdapat beberapa unsur yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*)

Bahwa kepastian hukum memberikan perlindungan yang tunduk pada kekuasaan lembaga peradilan sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan. Kepastian hukum diharapkan dapat ditegakkan ketika terdapat peristiwa hukum. Jadi hukum sudah sepatutnya ditegakkan (*fiat justitia et pcreat mundus*).

2. Manfaat (*Zweckmassigkeit*):

Terwujudnya penegakkan hukum diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Keadilan (*Gerechtigkeit*)

Pelaksanaan penegakkan hukum harus dijalankan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan. Keadilan memiliki karakteristik subjektif, individualistis dan tidak menyamaratakan.

Menurut Ismail Ramadhan (2017:71), parameter keadilan dalam penegakan hukum ialah bagaimana ekspresi dan respon masyarakat terhadap penjatuhan vonis keadilan tersebut, sebab keadilan dalam konteks penegakan hukum selama ini berdasarkan tafsiran dan opini penegak hukum itu sendiri, baik dalam konteks penegakan hukum publik (tuntutan keadilan secara umum dalam konteks hubungan masyarakat dengan pemerintah) maupun penegakan hukum secara perdata (antara orang perseorangan dengan orang perseorangan yang lain dalam hubungan privat).

Penegakkan hukum sebagai landasan berdirinya supremasi hukum, tak hanya harus menghendaki komitmen ketaatan hukum saja, namun mengharuskan aparat penegak hukum menegakkan dan menjamin kepastian hukum yang berdasarkan pada pengaturannya secara formal (Johan Jasin, 2019:58).

Maka dengan begitu terciptanya jaminan kepastian hukum bahwa terlindunginya hak asasi setiap masyarakat Indonesia. Serta terciptanya keseimbangan antara hak dan kewajiban yang harus diterima dan ditunaikan setiap masyarakat Indonesia tanpa melewati batas yang telah ditetapkan.

Penegakan hukum memiliki tujuan utama ialah sebagai penjamin adanya keadilan tanpa mengabaikan aspek kemanfaatan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Jadi pada dasarnya penegakan hukum ditujukan demi terselenggaranya nilai-nilai keadilan dan kebenaran. Sehingga tugas untuk menegakkan hukum wajib dilaksanakan oleh setiap orang (Dahlan, 2017:221).

Pada kasus Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) penegakkan hukum di Kabupaten Brebes belum dilengkapi dengan aturan dasar yang menguatkan penegakkan hukum, yaitu peraturan daerah yang mengatur batas lahan pertanian yang harus disediakan untuk pangan yang berkelanjutan bagi masyarakat. Padahal merupakan hal penting karena sebagai upaya untuk menjaga swasembada pangan berkelanjutan. Kurangnya sikap proaktif pemerintah daerah untuk menumbuhkan kesadaran mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan akan menjadi masalah penting dikemudian hari terkait kedaulatan pangan masyarakat Kabupaten Brebes.

### **2.3 Landasan Konseptual**

Tanah pertanian dibagi menjadi dua jenis yaitu Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan Non Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Non LP2B). Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di laksanakan dengan tujuan menciptakan swasembada pangan berkelanjutan. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mengatur larangan dilakukannya alih fungsi lahan pertanian dan sanksi pidananya yang diatur pada Pasal 72 ayat (1) yaitu dipidana penjara paling lama lima tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Menurut Suhadi (2012:63), alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan berkepanjangan berakibat buruk bagi lingkungan yaitu menyusutnya lahan pertanian. Khususnya di daerah Pulau Jawa, tak hanya berakibat buruk bagi lingkungan tetapi juga berakibat buruk bagi terancamnya persediaan pangan bagi masyarakat, produktivitas kegiatan pertanian sehingga berdampak buruk bagi perekonomian nasional. Bahkan akibat yang lebih serius masyarakat petani dapat

kehilangan tanah yang pada hakikatnya menjadi penguasaan terhadap sumber daya kapital utama pada kegiatan pertanian.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, penataan ruang yang merupakan fungsi utama kawasan terbagi menjadi dua kawasan yaitu kawasan lindung dan kawasan budi daya. Dimana kawasan budi daya merupakan bagian dari rencana tata ruang kawasan agropolitan bersama kawasan lindung.

Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, kawasan agropolitan merupakan kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah perdesaan yang diperuntukkan sebagai sistem produksi pertanian dan pengelolaan SDA tertentu dengan ditandai adanya hubungan antara fungsional dan tingkatan keruangan.

### **2.3.1 Kedaulatan dan Ketahanan Pangan**

Sektor pertanian memiliki kontribusi yang besar bagi Ketahanan Pangan, Produk Domestik Bruto (PDB), penerimaan devisa dan penyerapan tenaga kerja di Indonesia yang berarti sangat penting bagi pembangunan ekonomi di Negara kita.

Handewi P.S. Rachman dan Mewa Ariani (2002:14) menyatakan, dahulu ketahanan pangan hanya berpikir mengenai: "dapatkah dunia memproduksi pangan yang cukup", lalu pemikiran tersebut difokuskan lagi oleh International Food Policy Research Institute (IFPRI) menjadi: "dapatkah dunia memproduksi pangan yang cukup pada tingkat harga yang pantas dan terjangkau oleh kelompok miskin". Kemudian pada awal tahun 1990-an pemikiran mengenai ketahanan pangan menjadi jauh lebih kompleks dan mendetail mengenai: "dapatkah dunia memproduksi pangan yang cukup pada tingkat harga yang pantas dan

terjangkau oleh kelompok miskin serta tidak merusak lingkungan hidup". Definisi ketahanan pangan secara luas ialah terjaminnya akses pangan untuk segenap rumah tangga serta individu setiap waktu sehingga mereka dapat bekerja dan hidup sehat (Braun dkk., 1992; Suhardjo, 1996; Soetrisno, 1997).

Menurut Syamsul Rahman (2018:96), Jaminan ketahanan pangan rakyat memiliki landasan yuridis yang universal dan memiliki makna yang staregis untuk rakyat dan penguasanya. Jika terjadi kelangkaan pangan dan kasus gizi buruk maka hal itu merupakan pelanggaran hak asasi manusia bagi rakyat oleh penguasa. Human Right Declaration 1948 dan Word Conference on Human Right 1993 menyepakati bahwa setiap individu berhak memperoleh pangan yang cukup. Hal ini diatur pula di Negara Indonesia yaitu pada Pasal 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Negara bertanggung jawab dalam memenuhi kebutuhan dasar, termasuk kebutuhan pangan bagi fakit miskin, penyandang cacat dan anak terlantar."

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 definisi Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan juga menjelaskan, bahwa penanggulangan dan pengantisipasi terkait ancaman produksi pangan merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dengan cara mengeluarkan regulasi maupun bantuan teknologi.

Maka dari itu berdasarkan perintah Pasal 33 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberi fasilitas pengembangan Cadangan Pangan Masyarakat berdasarkan kearifan lokal. Sebab, Warga Negara Indonesia berhak mendapatkan hak dan kesempatan seluas-luasnya untuk mewujudkan Cadangan Pangan Masyarakat.

Menurut Bambang Hendro Sunarminto (2015:27), konsep ketahanan pangan mengandung empat esensi yang kemudian menjadi parameter dalam ketahanan pangan, antara lain yaitu ketersediaan pangan, stabilitas pangan, aksesibilitas pangan dan kualitas pangan. Keseluruhan esensi tersebut merupakan sebuah sistem yang terintegrasi dan tidak bisa dipenggal, didirikan satu satu. Sebab, ketersediaan pangan akan menjadi tidak berarti jika tidak ada pertanggungjawaban kualitas pangan, contohnya mengandung racun atau tidak halal. Kualitas pangan yang baik akan menjadi tidak berarti ketika tidak mampu diakses, baik karena harga maupun distribusi yang eksklusif. Stabilitas pangan juga tidak pernah menjadi kenyataan saat tidak ada koordinasi yang intensif antara berbagai pemangku kepentingan pangan dan petani.

Terwujudnya ketahanan pangan ialah ketika masyarakat Indonesia mencapai kedaulatan pangan. Karena sudah merupakan hak masyarakat Indonesia untuk dapat menghasilkan kebutuhan pangan dasar secara mandiri.

Menurut Rachmat Safa'at (2014:212), konsep kedaulatan pangan lebih luas cakupannya dibandingkan dengan konsep ketahanan pangan (*food security*). Dalam konsep ketahanan pangan yang pertama kali diperkenalkan oleh FAO tidak mempersoalkan siapa yang memproduksi pangan, dari mana produksi pangan, dan bagaimana produksi pangan itu tersedia. Inti pada konsep kedaulatan pangan ialah



sejumlah pangan tersedia dalam jumlah yang cukup (*availability of food*) atau ketersediaan pangan di pasar (*availability of food in the market*) menurut WTO.

Sedangkan, kedaulatan pangan mengacu pada aspek pengambilan keputusan secara berdaulat ditingkat nasional dalam soal ketahanan pangan, yaitu menekankan kepada keputusan di tangan pemerintah nasional dan bukan dibawah badan-badan perdagangan internasional dan korporasi global. Kedaulatan pangan memiliki makna sebagai hak rakyat untuk menentukan kebijakan dan strategi mereka sendiri atas produksi, distribusi dan konsumsi pangan yang berkelanjutan yang menjamin hak atas pangan bagi seluruh penduduk Bumi, berdasarkan produksi yang bersekala kecil dan menengah, menghargai kebudayaan mereka sendiri dan keberagaman kaum tani, kaum nelayan dan bentuk-bentuk alat produksi pertanian, serta menghormati pengelolaan dan pemasaran di wilayah pedesaan, dimana perempuan memainkan peran yang mendasar.

Menurut Syamsul Rahman (2018:111), Kedaulatan Prasyarat Ketahanan Kedaulatan pangan merupakan prasyarat ketahanan. Ketahanan pangan baru tercipta jika kedaulatan pangan dimiliki rakyat (petani). Dengan demikian, masing-masing negara bisa memenuhi kebutuhan pangannya sendiri dan tidak perlu bergantung pada negara lain. Masalah pangan dan pertanian, tidak boleh dilepaskan pada pasar global, tetapi pemerintah seharusnya mampu memberdayakan potensi rakyat sendiri, maka pentingnya penggalian menggali potensi pangan lokal untuk menjawab masalah keberdaulatan pangan.

### **2.3.2 Tanah**

Secara yuridis, tanah adalah permukaan bumi. Tanah tersebut dapat dimiliki atau dikuasai oleh masing-masing orang baik sendiri maupun penguasaan secara

bersama-sama melalui hak atas tanah. Dasar hukum mengenai pengaturan tanah sebagai permukaan bumi, serta air, bumi dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia terdapat pada N. Hak-hak atas tanah dapat berwujud hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Penguasaan menjelaskan bahwa terdapat batas maksimum penguasaan tanah pertanian. Pasal 1 Ayat (1) menyebutkan, bahwa masing-masing individu yang merupakan keluarga dalam penghidupannya maka hanya diizinkan untuk memiliki menguasai tanah pertanian, baik berupa penguasaan individu atau kepunyaan orang lain ataupun gabungan penguasaan antar individu, yang jumlah luasnya tidak melebihi batas maksimum.

**Tabel 2.1**  
**Penetapan Luas Batas Maksimum Tanah Pertanian Berdasarkan**  
**Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960**

	Di daerah-daerah yang :	Sawah atau Tanah kering	
		(hektar)	(hektar)
1.	Tidak padat	15	20
2.	Padat:		
	a. kurang padat	10	12
	b. cukup padat	7,5	9
	c. sangat padat	5	6

Sumber: Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian Penguasaan

Jika kepemilikan tanah pertanian tersebut adalah sawah dan tanah kering, maka untuk menghitung luas maksimum tersebut, luas sawah dijumlah dengan luas tanah kering dengan menilai tanah-kering sama dengan sawah ditambah 30% di wilayah yang tidak padat dan 20% di wilayah padat dengan syarat yaitu tanah pertanian yang dikuasai seluruhnya tidak boleh lebih dari 20 hektar.

Menurut Ida Ayu Lista Dewi dan I Made Sarjana (2015:163), lahan berdasarkan fungsinya dikelompokkan menjadi lahan pertanian dan non pertanian. Lahan pertanian terbagi menjadi dua jenis yaitu sawah dan bukan sawah. Lahan sawah meliputi sawah dengan pengairan irigasi, tadah hujan, pasang surut, dan lain-lain. Sedangkan lahan bukan sawah meliputi perkebunan, tegal/kebun, hutan rakyat, ladang/huma, penggembalaan/rumput, sementara tidak diusahakan/lahan tidur, dan lain sebagainya. Lahan bukan pertanian meliputi perumahan, bangunan dan halaman sekitarnya, hutan negara, rawa-rawa, jalan, sungai, danau, lahan tandus, dan lain-lain.

### **1. Tanah Pertanian**

Tanah pertanian secara umum dapat dikategorikan menjadi sawah dan bukan sawah, yaitu sebagai berikut:

#### **a. Sawah**

Sumber utama penghidupan sawah ialah air untuk mengalir sawah. Lahan sawah berdasarkan sumber air dapat diklasifikasikan menjadi lahan sawah irigasi dan lahan sawah tadah hujan. Klasifikasi lahan sawah lebih jelasnya, yaitu sebagai berikut:

#### **a) Lahan Sawah Irigasi**

Menurut Didin Najimuddin (2019:4), irigasi berarti mengalirkan air secara buatan dari sumber air yang tersedia kepada sebidang lahan untuk memenuhi kebutuhan tanaman. Irigasi bertujuan untuk mengalirkan air kebutuhan tanaman pada saat persediaan lengas tanah tidak mencukupi untuk mendukung pertumbuhan tanaman, agar tanaman dapat tumbuh secara normal. Pemberian air irigasi yang

efisien selain dipengaruhi oleh metodenya juga ditentukan oleh tercapainya kebutuhan air yang dibutuhkan tanaman.

Menurut Sudrajat (2018:44), sawah yang dialiri air dari tempat lain menuju ke sawah melalui saluran-saluran primer, sekunder dan tersier disebut lahan sawah irigasi. Lahan sawah irigasi dikategorikan menjadi dua macam, yaitu lahan sawah beririgasi teknis dan lahan sawah beririgasi setengah teknis.

#### a.) Lahan Sawah Beririgasi Teknis

Lahan sawah beririgasi teknis yaitu sawah dimana sumber pengairannya berasal dari sungai yang airnya selalu tersedia sepanjang tahun (tidak mengalami kekeringan). Contoh sumber air lainnya yaitu dari waduk, dam, atau danau, dan lain sebagainya.

Sistem pengairan sawah beririgasi teknis dialiri air secara kontinu dan teratur sepanjang tahun melalui saluran primer, sekunder, dan tersier dengan volume teratur dan memiliki pola penanaman dengan teknis yang lebih fleksibel dibanding dengan sawah lainnya. Frekuensi tanam pada lahan sawah beririgasi teknis lebih intensif, jika dibandingkan dengan lahan sawah setengah teknis atau sawah tadah hujan. Pada umumnya, frekuensi penanamannya mencapai rata-rata 3 kali dalam jangka satu tahun, kecuali jika terdapat penstabilan kesuburan lahan pertanian dan memutus serangan hama dan penyakit tanaman maka frekuensi tanaman hanya 2 kali setahun (Sudrajat, 2018:44).

#### b.) Lahan Sawah Beririgasi Setengah Teknis

Menurut Sudrajat (2018:44-46), lahan sawah beririgasi setengah teknis merupakan lahan sawah yang sumber pengairannya dari sungai namun pada umumnya sumber air tersebut tidak cukup tersedia sepanjang tahun. Pola tanam pada

lahan sawah ini kurang intensif dibandingkan sistem irigasi teknis. Pola tanaman yang umum terbentuk pada lahan sawah ini di antaranya adalah padi-padi-bero dan padi-palawija-bero atau padi-padi-palawija. Sehingga frekuensi tanam menjadi singkat yaitu 2–3 kali tanam dalam jangka waktu satu tahun. Untuk mendapatkan frekuensi 3x tanam dalam setahun pada sawah beririgasi setengah teknis, petani melakukan metode membendung sumber air yang pada musim penghujan mulai mengering atau petani membuat sumur gali yang disedot memakai tenaga diesel atau mesin pompa pada musim tanam ketiga.

#### b) Lahan Sawah Tadah Hujan

Lahan sawah tadah hujan hanya mengandalkan sumber air pada musim hujan sehingga sawah dimanfaatkan hanya pada musim penghujan dan bero pada musim kemarau saja. Pada musim kemarau, petani hanya akan menjadikan lahannya sebagai fungsi pengairan dengan air bawah tanah. Namun yang perlu diingat, penggunaan air bawah tanah yang didapatkan dengan kegiatan pemompaan memiliki dampak buruk jika dilakukan secara intens yaitu mengakibatkan tanah menjadi salin (menjadi tanah garaman) dan menurunnya permukaan tanah.

Menurut Ed. Marhamah Nadir (2018: 64-65), resiko tinggi kekeringan sawah dan banjir menggenang perlu ditangani serius dengan mengelola ketersediaan air secara baik. Pengelolaan air tersebut harus didukung dengan informasi yang memadai mengenai kebutuhan air dan neraca air sawah tadah hujan, khususnya pada musim rending atau musim penghujan. Pada umumnya, para petani tadah hujan akan memanfaatkan musim penghujan untuk menampung kelebihan air agar dapat digunakan pada musim tanam selanjutnya. Pengelolaan air sawah tersebut

didukung dengan mengaplikasikan teknologi tepat guna meningkatkan produktivitas lahan sawah tadah hujan.

#### b. Bukan Sawah

Lahan bukan sawah yaitu semua lahan selain lahan sawah dimana pada umumnya ditanami dengan tanaman musiman atau tanaman tahunan, lahan untuk kolam atau untuk kegiatan usaha tani lainnya. Lahan bukan sawah terdiri dari huma, ladang, tegal, kebun, kolam/empang, dan lahan perkebunan. Klasifikasi lahan bukan sawah lebih rinci dijelaskan sebagai berikut:

##### a) Huma

Huma merupakan lahan kering yang biasanya ditanami tanaman musiman dan penggunaannya hanya semusim atau dua musim, setelah tidak subur huma tersebut akan ditinggalkan. Kemungkinan lahan ini beberapa tahun kemudian akan dikerjakan kembali bila kesuburannya kembali (Rita Hanafie, 2010:56).

##### b) Ladang

Ladang merupakan lahan kering yang ditanami tanaman musiman yang terpisah dengan halaman sekitar rumah. Penggunaan lahan tersebut paten tidak berpindah-pindah (Rita Hanafie, 2010:56). Ladang dan tegalan adalah dua bentuk lahan pertanian yang tidak dapat menanam padi. Biasanya ladang ditanami dengan jagung dan kedelai. Jagung merupakan tanaman musiman, sehingga saat musim kemarau tiba dapat dialih fungsikan menjadi ladang jagung (Zulkifli Sjamsir, 2017:132).

##### c) Tegalan

Tegalan merupakan ladang yang telah menetap. Perbedaan antara ladang dengan tegalan adalah, tegalan pada umumnya ditanami dengan tanaman musiman.

Tegalan sangat bergantung dengan musim hujan. Sehingga hanya dapat dipakai saat musim penghujan. Tegalan memiliki bentuk yang tidak rata sehingga tidak dapat menggunakan system pengairan irigasi. Ladang dan tegalan adalah dua bentuk lahan pertanian yang tidak dapat menanam padi. Salah satu contohnya, tegalan biasanya ditanami kedelai. Karena kedelai dapat di jadikan sebagai pengganti susu sapi bagi orang yang menderita alergi laktosa (Zulkifli Sjamsir, 2017:132).

#### d) Kebun

Kebun ialah ladang yang dijadikan sebagai lahan perkebunan apabila dengan ditanami tanaman perkebunan (Zulkifli Sjamsir, 2017:132). Contoh tanaman perkebunan ialah tanaman kelapa sawit, kopi, teh, karet, kakao, tebu, kelapa, lada dan lain sebagainya.

## 2. Lahan Non Pertanian

Tanah nonpertanian merupakan tanah yang diperuntukan sebagai tempat melakukan kegiatan usaha maupun kegiatan selain usaha dari sektor pertanian. Tanah non pertanian bisa digunakan untuk melakukan kegiatan di sektor perumahan, sektor industri maupun di sektor jasa.

Menurut Boedi Harsono di dalam skripsi Sulistina Kbabibullah (2017: 26-27), tanah non pertanian ialah tanah yang dimanfaatkan untuk kegiatan selain usaha pertanian. Lebih lengkapnya penggunaan tanah non pertanian dimanfaatkan sebagai:

#### a. Tanah Perumahan

Misalnya sebagai tempat rekreasi, tempat hunian, lapangan, pemakaman dan lain sebagainya.

#### b. Tanah Perusahaan

Misalnya digunakan sebagai usaha pertokoan, perdagangan pasar, gudang, bank, bioskop, dan lain sebagainya.

c. Tanah Industri

Misalnya dimanfaatkan sebagai usaha pabrik, percetakan dan lain sebagainya.

d. Tanah Untuk Jasa

Misalnya difungsikan sebagai kantor-kantor pemerintah, tempat ibadah, rumah sakit, sekolah dan sarana umum.

e. Tanah Kosong Yang Sudah Diperuntukkan (Siap Bangun)

Lahan pertanian yang dekat dengan pusat kota memiliki resiko tinggi terjadi konversi lahan pertanian. Penyebabnya karena stigma para petani yang berpikir bahwa dengan dikonversinya lahan maka akan meningkatkan pendapatan melalui *land rent*.

Menurut Pasandran yang dikutip dalam buku yang berjudul Politik Hukum Ketahanan Pangan (2019: 9-10), minimal terdapat tiga pemicu terjadinya alih fungsi lahan pertanian yaitu: kelangkaan sumber daya lahan dan air, dinamika pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian sudah diupayakan Pemerintah namun alih fungsi lahan terus berlangsung sehingga jumlah lahan sawah mengalami penyempitan lahan, padahal lahan sawah bersifat *rigid* dan *irreversible*.

### **2.3.3 Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)**

Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, pengertian lahan pertanian menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Lahan Pertanian Pangan



Berkelanjutan adalah bidang lahan yang digunakan untuk melakukan kegiatan usaha pertanian.

Tanah pertanian merupakan lapisan atas bumi yang terdiri dari bahan padat cair, udara dan jasad hidup yang merupakan medium untuk tumbuhnya tanam-tanaman (Boedi Harsono, 2003:269).

Sektor pertanian memiliki kontribusi yang besar bagi Ketahanan Pangan, Produk Domestik Bruto (PDB), penerimaan devisa dan penyerapan tenaga kerja di Indonesia yang berarti sangat penting bagi pembangunan ekonomi di Negara kita.

Dengan diterbitkannya peraturan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 diharapkan dapat melindungi dan menjaga ketersediaan lahan pertanian sehingga tercipta kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Usaha untuk melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan dilaksanakan dengan mencanangkan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan atau yang biasa disingkat KP2B.

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan meliputi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan atau biasa disingkat dengan LP2B dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang biasa disingkat dengan LCP2B serta faktor pendukung lainnya. Faktor pendukung tersebut membantu penentuan ketepatan pengambilan kebijakan. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan diperuntukan sebagai bagian integral Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, sedangkan LP2B dan LCP2B diintegrasikan dalam rencana detail tata ruang. Sehingga sudah saatnya pemerintah kabupaten/kota menjadi perintis dalam penyelamatan sawah.

Pengaturan hukum untuk melindungi lahan pertanian pangan yang berkelanjutan tercantum pada Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Maka LP2B adalah salah satu unsur dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana yang diamanahkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa tujuan bernegara adalah:

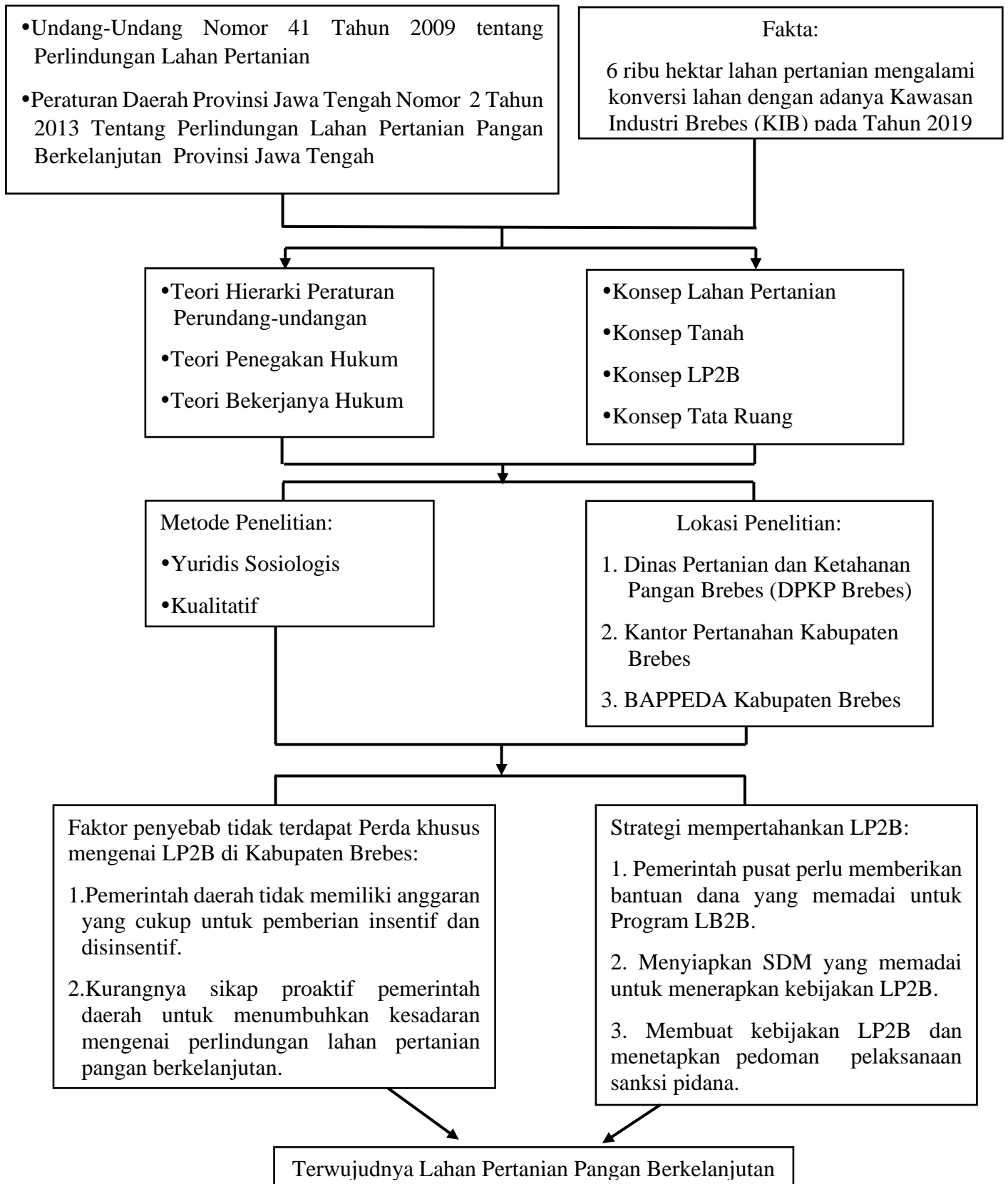
“ ... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ... .”

Menurut Trowibowo Yuwono (2019:174), Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus saling bekerja sama melakukan pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan. Upaya yang dapat dilakukan pemerintah ialah dengan memberikan insentif dan disinsentif. Insentif tersebut dapat berwujud keringan Pajak Bumi dan Bangunan, Pembiayaan penelitian, Pengembangan infrastruktur pertanian, pengembangan benih dan varietas unggul, kemudahan pengaksesan informasi dan teknologi, penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian, jaminan penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik serta sistematis, dan/atau penghargaan bagi petani berprestasi tinggi. Disinsentif dapat berwujud pencabutan insentif dikenalkan kepada petani yang tidak memenuhi kewajibannya.

Maka dari itu berdasarkan perintah Pasal 33 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah memberi fasilitas pengembangan Cadangan Pangan Masyarakat berdasarkan kearifan lokal. Sebab, Warga Negara Indonesia berhak mendapatkan hak dan kesempatan seluas-luasnya untuk mewujudkan Cadangan Pangan Masyarakat.

Terwujudnya ketahanan pangan ialah ketika masyarakat Indonesia mencapai kedaulatan pangan. Karena sudah merupakan hak masyarakat Indonesia untuk dapat menghasilkan kebutuhan pangan dasar secara mandiri.

## 2.4 Kerangka Berpikir



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dan pembahasan terhadap masalah-masalah yang diangkat dalam penulisan hukum ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Penyebab belum terdapatnya peraturan daerah khusus terkait Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Brebes yaitu belum terdapat prioritas dan sikap proaktif dari jajaran Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes untuk mencetuskan pembuatan peraturan daerah mengenai perlindungan LP2B di Kabupaten Brebes. Pembuatan regulasi daerah membutuhkan instrumen-instrumen pertanian dalam penyusunannya, dengan kondisi program LP2B baru sampai pada tahap inventarisasi Data Dasar pertanian pangan berkelanjutan dan pengolahan Data Dasar, membuat pemerintah daerah belum dapat mewujudkan pembentukan regulasi tersebut. Penyebab lain yaitu proses pendataan pertanian (verifikasi lahan pertanian) dan pembentukan instrumen-instrumen pertanian tentunya membutuhkan anggaran yang besar dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai pada sawah yang terbentang luas di Kabupaten Brebes demi kedaulatan pangan yang berkelanjutan.
2. Strategi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes untuk mengatasi tidak terdapatnya peraturan daerah khusus dalam melindungi lahan pertanian pangan pada pokoknya yaitu dengan cara menegakkan RTRW yang berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 2 Tahun 2011

Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Brebes Tahun 2010 – 2030. Selain itu jajaran dinas terkait yang berkaitan langsung dengan pengurusan lahan pertanian pangan melakukan berbagai macam strategi untuk melindungi kawasan pertanian yaitu sebagai berikut:

- a) Dinas Pertanian Dan Ketahanan Pangan (DPKP) Kabupaten Brebes melakukan strateginya melalui program-program pertanian yaitu dengan menyediakan Alat Mesin Tani (Alsintan), menyediakan pupuk bersubsidi, menyediakan Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP), menyediakan kartu petani, membangun jalan irigasi pertanian, memperbaiki usaha tani, mendorong dana desa untuk berkontribusi, pembentukan tim upaya khusus pencapaian produksi dan penegakkan pelanggaran perlindungan LP2B melalui Tim Koordinator Percepatan Ruang Daerah (TKPRD).
- b) Kantor Pertanahan Kabupaten Brebes untuk melindungi kawasan LP2B yaitu dengan pengontrolan dan pengawasan melalui permohonan izin yang diajukan masyarakat kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Brebes, menyelenggarakan program PTSL dan redistribusi tanah serta Penegakkan pelanggaran perlindungan LP2B melalui Tim Koordinator Percepatan Ruang Daerah (TKPRD).
- c) Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air dan Tata Ruang melindungi kawasan pertanian melalui 2 cara yaitu dengan Merevisi RTRW Kabupaten Brebes dan Penegakkan pelanggaran perlindungan LP2B melalui Tim Koordinator Percepatan Ruang Daerah (TKPRD).

## 5.2 Saran

- a) Disarankan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes bersama jajaran dinas terkait perlindungan LP2B untuk segera merevisi RTRW Kabupaten Brebes dan membuat peraturan daerah khusus terkait perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Brebes dalam rangka implementasi amanat Pasal 8 Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013 dan perlindungan pertanian pangan.
- b) Disarankan kepada jajaran Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes untuk membangun sinergi aktif antara pemerintah dan masyarakat dalam menjalankan program kebijakan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) sehingga masyarakat tani tetap mau mempertahankan tanah pertaniannya.
- c) Disarankan kepada Tim Koordinator Percepatan Ruang Daerah (TKPRD) untuk bertindak lebih lanjut untuk turun tangan ke lapangan memantau pelanggaran perlindungan LP2B secara mandiri tanpa harus menunggu laporan dari masyarakat dan bertindak tegas serta tidak tebang pilih dalam mengadili kasus pelanggaran kebijakan program LP2B sehingga Kabupaten Brebes dapat mencapai indikator keberhasilan yang tinggi.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku-Buku

- Arliman, Laurensius. 2015. *Penegakan Hukum dan Kesadaran Masyarakat*. Yogyakarta: Deepublish.
- Creswell. 2012. *Educational Research Planning, Conducting And Evaluating Quantitative And Qualitative Research*. United States of America: Pearson Education.
- Dahlan. 2017. *Problematika Keadilan dalam Penerapan Pidana terhadap Penyalah Guna Narkotika*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Darwis, Khaeriyah. 2017. *Ilmu Usahatani: Teori Dan Penerapan*. Makasar: CV Inti Mediatama.
- Dayanto. 2018. *Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: Konsep dan Teknik Pembentukannya Berbasis Good Legislation*. Yogyakarta: Deepublish Publisher.
- Direktorat Jenderal Prasarana Dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian. 2019. *Pedoman Teknis Pelaksanaan Penyediaan Dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi TA 2019*.
- Efendi, Jonaedi dan Johny Ibrahim. 2018. *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*. Depok: Prenadamedia Group.
- Friedman, LM. 1984. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Jakarta: Nusamedia.
- Haboddin, Muhtar dkk. 2015. *Pengantar State Auxiliary Agency*. Malang: UB Press.
- Hamidi, Jazim. 2011. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Hamidi, Jazim. 2010. *Civic Education*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hanafie, Rita. 2010. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Irianto, Gatot. 2016. *Lahan Dan Kedaulatan Pangan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.



- Jasin, Johan. 2019. *Penegakan Hukum Dan Hak Asasi Manusia Di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Deepublish, 2019.
- Khaleed, Badriyah. 2014. *Legislative Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Perundang-undangan*. Yogyakarta: Medpress Digital.
- Manan, Bagir. 2004. *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Nadir, EM dkk. 2018. *Senarai Penelitian Regenerasi Sektor Pertanian: SDM, SocioAgro TechnoEcology*. Yogyakarta: Deepublish.
- Najimuddin, Didin. 2019. *Buku Ajar Irigasi Pedesaan*. Yogyakarta: Deepublish Publisher.
- Rahman, Syamsul. 2018. *Membangun Pertanian Dan Pangan Untuk Mewujudkan Kedaulatan Pangan*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Rukajat, Ajat. 2018. *Pendekatan Penelitian Kualitatif (Qualitative Research Approach)*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Safa'at, Rachmat. *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan: Dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*. Malang: UB Press.
- Sastroatmodjo, Suhadi dan Muhtada. 2019. *Politik Hukum Ketahanan Pangan*. Semarang: BPFH UNNES.
- Sjamsir, Zulkifli. 2017. *Pembangunan Pertanian Dalam Pusaran Kearifan Lokal*. Makassar: CV Sah Media.
- Sjarif, Amieroeddin. 1977. *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis Dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Soeroso. 2007. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sudrajat. 2018. *Mengenal Lahan Sawah Dan Memahami Multifungsinya Bagi Manusia Dan Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sumaatmadja, Nursid. 1980. *Studi Geografi Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan*. Bandung: Alumni.
- Sunarminto, BH. 2015. *Pertanian Terpadu untuk Mendukung Kedaulatan Pangan Nasional*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sutedi, Adrian. 2015. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Thalib, AR. 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Yuwono, Triwibowo. 2019. *Pembangunan Pertanian: Membangun Kedaulatan Pangan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

## 2. Jurnal

- Afandi, MN. 2011. "Analisis Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Ketahanan Pangan Di Jawa Barat". *Jurnal Ilmu Administrasi*. No.2 Vol.8 Agustus 2011.
- Amar dan Benny. 2013. "Implementasi Sosialisasi Insentif Ekonomi Dalam Pelaksanaan Program Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B)". *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*. No.2 Vol. 31 Desember 2013.
- Anantanyu, Sapja. 2011. "Kelembagaan Petani: Peran Dan Strategi Pengembangan Kapasitasnya". *Jurnal SEPA*. No.2 Vol. 7 Februari 2011.
- Burdatun, Baiq. 2016. "Penegakan Hukum Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Non Pertanian Di Kota Mataram". *Jurnal IUS*. No.3 Vol. 4 Desember 2016.
- Dewi, Ida Ayu Lestari dan I Made Sarjana. 2015. "Faktor-Faktor Pendorong Alihfungsi Lahan Sawah Menjadi Lahan Non-Pertanian". *Jurnal Manajemen Agribisnis* No.2 Vol.3 Oktober 2015.
- E.C. Pasour, JR. 1982. "Agricultural Land Protection: Is government Intervention Warranted?". *Cato Journal*. No.3 Vol. 2 Winter 1982.
- Harini, Rika dkk. 2012. "Agricultural Land Conversion: Determinants And Impact For Food Sufficiency In Sleman Regency". *Indonesian Journal Of Geography*. No.2 Vol. 44 Desember 2012.
- Iqbal, Muhammad dan Sumaryanto, 2007. "Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat". *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*. No. 2 Vol.5 Juni 2007.
- Kusniati, Retno. 2013. "Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan". *Jurnal INOVATIF* No.2 Vol. 6 2013.
- Mudjiono. 2007. "Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia Melalui Revitalisasi Fungsi Badan Peradilan". *Jurnal Hukum*. No. 3 Vol.14 Juli 2007.
- Purwaningsih, Yunastiti. 2008. "Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, Dan Pemberdayaan Masyarakat". *Jurnal Ekonomi Pembangunan*. No. 1 Vol.9 Juni 2008.
- Putri, Zara Rosalia. 2015. "Analisis Penyebab Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Lahan Non Pertanian Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa

- Tengah 2003-2013*". Jurnal Eko-Regional. No.1 Vol.10 No.1 Maret 2015.
- Prihatin, RB. 2015. "*Alih Fungsi Lahan Di Perkotaan (Studi Kasus Di Kota Bandung Dan Yogyakarta)*". Jurnal Masalah-Masalah Sosial. No.2 Vol.6 Desember 2015.
- Rachman, HPS dan Mewa Ariani. 2002. "*Ketahanan Pangan: Konsep, Pengukuran dan Strategi*". Jurnal FAE No.1 Vol.20 Juli 2002.
- Regina, Eko dan Noorochmat Isdaryanto. 2018. "*Partisipasi Politik Masyarakat Tionghoa dalam Pemilihan Kepala Daerah di Slawi Kabupaten Tegal*". Unnes Political Science Journal No.1 Vol. 2 Januari 2018.
- Rumadan, Ismail. 2017. "*Peran Lembaga Peradilan Sebagai Institusi Penegak Hukum Dalam Menegakkan Keadilan Bagi Terwujudnya Perdamaian*". Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional. No.1 Vol. 6 April 2017.
- Saraswati, Retno. 2009. "*Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*". Jurnal Media Hukum No.2 Vol. IX No. 2 April-Juni 2009.
- Suhadi. 2012. "*Faktor Pengaruh dan Implikasi Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan Gunungpati Kota Semarang terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian*". Jurnal Pandecta No. 1 Vol.7 Januari 2012.
- Wibowo, Sapto Purnomo. 2015. "*Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Temanggung*". Jurnal Ilmu Pemerintahan Undip No. 3 Vol.4 2015.
- Wicaksana, Dian Agung. 2013. "*Implikasi dan Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia*". Jurnal Konstitusi No.1 Vol. 10 Maret 2013.

### **3. Makalah Majalah dan Artikel**

- Wahidmurni. *Pemaparan Metode Penelitian Kualitatif*. Kearsipan Fakultas Ilmu Tarbiyah dan Keguruan, UIN Maulana Malik Ibrahim, Malang 2017.

### **4. Undang-Undang dan Peraturan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria)

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

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

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Peraturan Presiden Nomor 129 tahun 2018 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Pedoman Teknis Pelaksanaan Penyediaan Pupuk Bersubsidi Tahun Anggaran 2019

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 47/Permentan/SR.310/11/2018 tentang Alokasi dan Harga Eceran Tertinggi Pupuk Bersubsidi Sektor Pertanian Tahun Anggaran 2019

Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 2017 Tentang Mekanisme Pengendalian Pemanfaatan Ruang Daerah Pasal 16 Jo. Pasal 19

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah

Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Brebes Tahun 2010-2030

Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 3 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Brebes Tahun 2005-2025

## **5. Tesis**

Handari, MF Anita Widhy. 2012. "Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Magelang"  
Tesis. Semarang: Universitas Diponegoro.

## **6. Skripsi**

Khabibullah, Sulistina. 2017. “Implementasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Menghadapi Pembangunan Permukiman Di Kabupaten Semarang” Skripsi. Semarang: Universitas Negeri Semarang.

## **7. Internet**

Arifin, MZ. (2019). 6.000 Hektar Lahan Pertanian Brebes Alih Fungsi. Available at <https://jateng.tribunnews.com/2019/10/02/6000-hektar-lahan-pertanian-brebes-alih-fungsi?page=3> [accessed 08/11/19]

**LAMPIRAN**