

**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN MERANGIN TAHUN 2022  
TENTANG  
PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN BERKELANJUTAN**



**KERJA SAMA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JAMBI  
DENGAN  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH MERANGIN**

**TAHUN 2022**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami haturkan kehadiran Allah SWT atas segala curahan rahmatnya, Naskah Akademik Ranperda Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan di Kabupaten Merangin akhirnya dapat diselesaikan. Tujuan disusunnya Naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan untuk kepastian hukum bagi pelaksanaan pembangunan dengan mempertimbangan bahwa alih fungsi lahan menyebabkan berkurangnya luas padi sawah dan padi ladang yang dapat mengancam ketahanan pangan. Karena itu, perlu dirumuskan kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan yang dapat mencegah alih fungsi lahan.

Ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bahwa: Lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan utamanya di Kabupaten Merangin.

Tersusunnya naskah akademik Ranperda Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan di Kabupaten Merangin atas bantuan berbagai pihak terkait. Untuk itu kami ucapkan terima kasih kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Merangin dan jajarannya yang telah mendukung dan memfasilitasi kegiatan penyusunan naskah akademik serta Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura yang telah memfasilitasi ketersediaan data dukung bagi penyelesaian naskah akademik ini. Akhirnya tim peneliti berharap naskah akademik ini dapat dimanfaatkan dan dijadikan referensi dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Bangko, April 2022  
Ketua Peneliti,

Retno Kusniati

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	1	
KATA PENGANTAR	2	
DAFTAR ISI	4	
BAB 1	PENDAHULUAN	5
	A. Latar Belakang	5
	B. Identifikasi Masalah	8
	C. Tujuan dan Kegunaan	8
	D. Metode	8
BAB II	KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS	14
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	42
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	48
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN RAPERDA DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	65
BAB VI	PENUTUP	69
	A. Kesimpulan	69
	B. Saran	69
DAFTAR PUSTAKA		70
LAMPIRAN	RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN MERANGIN TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN	

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perlindungan lahan pertanian pangan sawah telah diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan sebagai penjabaran dari ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa sumber daya alam dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. UU ini menjamin hak setiap orang atas pangan dan bertujuan mewujudkan ketahanan pangan. Hal ini berarti bahwa salah satu aspek penting dalam pembangunan ketahanan pangan adalah ketersediaan lahan pertanian mengingat mayoritas rakyat Indonesia mencukupi kebutuhan pokok pangannya dengan nasi.

Walaupun Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian berkelanjutan telah dibentuk yang melarang alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian, alih fungsi lahan tetap terjadi. Kondisi ini bila dibiarkan akan mengancam ketersediaan pangan dan mengganggu ketahanan pangan.<sup>1</sup> Mengapa konversi lahan terus terjadi? Hal ini disebabkan karena permintaan pangan lebih cepat dari pada penyediaannya, sementara luas lahan baik padi ladang maupun padi sawah tidak bertambah malah cenderung berkurang. Berbagai faktor penyebab alih fungsi lahan pertanian pangan antara lain pertambahan penduduk yang pesat yang membutuhkan lahan untuk perumahan, kebutuhan areal industri dan fasilitas umum.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan alih fungsi lahan bahwa: “Dibanding pada tahun 2000, luas areal pangan di Provinsi Jambi berkurang 85.750 ha atau 29,74% dari 288.309 ha pada tahun 2000 menjadi 202.500 ha pada tahun 200, penurunan areal pangan padi yang dilansir Kompas 12 Agustus 2010 yang beralih fungsi menjadi areal kelapa sawit sejumlah 75.000 ha areal persawahan padi. Sisanya 22.335 ha beralih fungsi menjadi perkebunan karet dan areal tidur.”<sup>3</sup> Pada tahun 2016 luas lahan sawah di kabupaten/kota Provinsi Jambi adalah 133.868 ha.<sup>4</sup> Terkait mengenai hal tersebut berdasarkan hasil verifikasi yang dilakukan oleh Tim Lahan Pertanian Berkelanjutan Provinsi Jambi luas lahan pertanian di Provinsi Jambi saat ini berjumlah 96.647,10 hektare.<sup>5</sup> Hal ini berarti luas lahan pertanian pangan terus berkurang.

---

<sup>1</sup> Coline Perrin *et al*, “Preserving Farmland on the Urban Fringe: A Literature Review on Land Policies in Developed Countries” Land Volume 9 No. 7, 2020, p. 223.

<sup>2</sup> M. Hamzah Takim, “Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) di Kabupaten Gresik terhadap Izin Usaha dan Industri”, Airlangga Development Journal, Volume 2 Nomor 2, 2018, hlm 63, diakses pada <https://e-journal.unair.ac.id/ADJ/article/view/18070>. Lihat juga Sri Wahyuni Handayani, “Conversion of Agricultural land Policy in Indonesia”, Social Science, Education and Humanities, Volume 231, 2018, p. 48, diakses pada <https://www.atlantispress.com/article/25901750.pdf>

<sup>3</sup> Ibid, hlm. 162.

<sup>4</sup> BPS Provinsi Jambi Tahun 2017, lihat juga Risa Ayu Bariyanti, Widuri Susilawati dan Asnawati Is, “Analysis of Food Security Level Toward Food Insecurity in Merangin Regency 2018”, Jurnal Agri Sains Volume 2 Nomor 2 Desember 2018, diakses pada <http://ojs.universitasmuarabungo.ac.id/index.php/JAS/index>

<sup>5</sup> Ramadhani, “Luas Baku Sawah Jambi Berbeda dengan Luas Sawah Versi BIG”, Gatra 298 Agustus 2019, diakses pada <https://www.gatra.com/news-440795-gaya%20hidup-luas-baku-sawah-jambi-berbeda-dengan-luas-sawah-versi-big.html>

Terkait mengenai kondisi Provinsi Jambi, alih fungsi lahan terjadi juga secara masiv di Kabupten Merangin yang menghadapi persoalan pembukaan perkebunan kelapa sawit dan penambangan emas tanpa izin (PETI) yang mengancam produktivitas pertanian karena sejumlah lahan sawah mulai beralih fungsi.<sup>6</sup> Saat ini berdasarkan tabel berikut luas lahan pertanian sawah berjumlah 7014.85 hektare sebagaimana digambarkan pada tabel 1

Tabel 1  
Hasil Verifikasi Data Teknis Lahan Pertanian Kabupaten Merangin\*

No	Kecamatan	Luasan (hektare)
1	Bangko Barat	57.19
2	Batang Masurai	203.19
3	Jangkat	1042.64
4	Jangkat Timur	552.07
5	Lembah Masurai	72.73
6	Margo Tabir	643.64
7	Muara Siau	71.25
8	Pamenang	517.96
9	Pamenang Barat	44.41
10	Pamenang Selatan	128.58
11	Pangkalan Jambu	261.58
12	Renah Pamenang	82.58
13	Renah Pembarap	258.13
14	Sungai Manau	630.64
15	Tabir	1257.12
16	Tabir Barat	394.1
17	Tabir Ilir	13.67
18	Tabir Lintas	127.31
19	Tabir Selatan	13.46
20	Tabir Timur	90.26
21	Tabir Ulu	533.37
22	Tiang Pumpung	17.99
Total luasan		7014.85

\*Sumber: Laporan Eksklusif Penyediaan Data Teknis Lahan Baku Sawah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Merangin Tahun 2021

Sementara itu, di sisi lain menunjukan bahwa: “Rasio normatif perkapita terhadap produksi pangan merupakan perbandingan antara kebutuhan konsumsi normative dihitung dalam satuan 300 gram/kapita/hari. Perhitungan rasion normative terhadap produksi pangan di Kabupaten Merangin menunjukan angka 0,75 dimana kondisi tersebut adalah surplus rendah. Hasil tersebut berdasarkan pengkelasan dari FSVA (*Food Security and Vulnerability Atlas*) of Indonesia. Karena itu Kabupaten Merangin harus memperhatikan produksi pangan yang ada bahkan menanggulangnya seperti pemantauan lahan pertanian yang dialih fungsikan ke lahan non pertanian”.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Herupitra, “Pemkab Mernagin Cemaskan Alih Fungsi Lahan Pertanian”, Tribun Jambi, diakses pada <https://jambi.tribunnews.com/2013/11/09/pemkab-merangin-cemaskan-alih-fungsi-lahan-pertanian>. Lihat juga N.I Minsyah *et al*, “Perubahan Luas dan Alih Fungsi Lahan Pertanian serta Permasalahannya di Provinsi Jambi, hlm. 161, diakses pada <https://new.litbang.pertanian.go.id/buku/konversi-fragmentasi-lahan/BAB-IV-3.pdf>.  
<sup>7</sup> Risa Ayu Bariyanti, Widuri Susilawati dan Asnawati Is, “Analysis of Food Security Level Toward Food Insecurity in Merangin Regency 2018”, Jurnal Agri Sains Volume 2 Nomor 2 Desember 2018, diakses pada <http://ojs.universitasmuarabungo.ac.id/index.php/JAS/index>

Ketentuan Pasal 44 UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan menegaskan bahwa: “Lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan” Dengan mengingat sebagian besar lahan pertanian persawahan berada di daerah maka pemerintah daerah perlu membuat kebijakan yang komprehensif melalui pembangunan regulasi perlindungan lahan pertanian dari alih fungsi lahan. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 20012 tentang Pangan menegaskan bahwa ketahanan pangan adalah suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai perseorangan yang tergambar pada tersedianya pangan yang cukup terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama. Mewujudkan ketahanan pangan merupakan tanggung jawab dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah daerah perlu merumuskan kebijakan pengamanan lahan pertanian sawah agar tidak dialih fungsikan ke non pertanian.

Dalam kontekstual ini dapatkah hukum dipergunakan menyelamatkan lahan pertanian pangan dan melakukan rekayasa kebijakan melalui formulasi aturan guna mencegah berkurangnya luas lahan pertanian pangan di Kabupaten Merangin? Menurut Bilhelm Aubert dalam rangka pencapaian tujuan (kesejahteraan), diperlukan adanya sarana berupa hukum, karena secara teknis hukum dapat memberikan/melakukan hal-hal sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
2. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan kebijakan dan sanksi;
3. Hukum dapat dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi kelompok rentan;
4. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya; dan
5. Hukum merupakan indikasi adanya kebijakan yang wajib diimplementasikan.

Dengan demikian terdapat keterkaitan antara hukum dan kebijakan sebagaimana disebutkan: *“Constitutions, statutes, administrative orders and executive orders are indicators of policy”*. Hubungan antara kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah dengan hukum semakin jelas disebabkan karena *“Government lends legitimacy to policies. Governmental policies are generally regarded as legal obligations which command the loyalty of citizens”*. Selanjutnya dikatakan bahwa: *“Only Governmental policies involve legal obligation”*. Bahkan dikatakan hukum merupakan suatu bagian yang integral dari kebijakan: *“Law is an integral part of policy initiation, formalization. Legislative bodies formulate public policy through statutes and appropriations control.”*<sup>9</sup> Keadaan seperti itu menyebabkan hukum merupakan kebutuhan yang fungsional bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah, dimana hukum dipandang sebagai elemen penting dalam mewujudkan tujuan.

---

<sup>8</sup> Adi Sulistiyano *et al*, “Hukum Sebagai Instrumen Kebijakan: Studi tentang Peran Hukum dalam Penanggulangan Kemiskinan”, *Jurisprudence*, Vol.1 No 2, September, 2004, hal 113-118.

<sup>9</sup> Sigler, Jay.A. and Benyamin.R. Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, 1977, Belmont, California, D.C Heath and Company.

Dengan demikian kewajiban negara terhadap warga negara dalam melindungi dan mensejahterakan rakyatnya mempunyai dasar yang fundamental dan landasan filosofis yang kuat karena negara dibentuk untuk mensejahterakan rakyatnya. Pelaksanaan kewajiban inilah yang menunjukkan eksistensi negara yaitu Pemerintah dan Pemerintah daerah.<sup>10</sup> Aspek fungsi negara untuk memajukan kesejahteraan umum ini dalam hal ini ketahanan pangan, selanjutnya diderivasi pada kewajiban negara yaitu Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam bidang pertanian yaitu mewujudkan kedaulatan, kemandirian dan ketahanan pangan agar rakyat dapat hidup sejahtera. Dalam kondisi tersebutlah negara harus hadir menyelenggarakan kebijakan termasuk pemerintah daerah Kabupaten Merangin.

Salah satu sarana penting untuk melaksanakannya diformulasikan dalam kerangka hukum yang relevan. Pentingnya kebijakan regulasi karena alih fungsi lahan dalam kaitannya dengan ketahanan pangan menimbulkan implikasi yang luas terhadap kehidupan sosial, ekonomi, budaya dan pembangunan kesejahteraan secara keseluruhan. Dengan demikian perlu dilakukan diinisiasi penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang disusun dalam suatu Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Kecukupan ketersediaan lahan pertanian pangan merupakan dasar bagi kemakmuran guna terwujudnya ketahanan pangan. Pembentukan regulasi daerah dalam mewujudkan ketahanan pangan yang mengatur kebijakan yang menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan urgen untuk dibentuk kerangka hukumnya agar dapat dijadikan sebagai dasar kebijakan pemerintah daerah dalam mencegah alih fungsi lahan sekaligus melindungi lahan pertanian pangan secara berkelanjutan di Kabupaten Merangin.

## **B. Rumusan Permasalahan**

1. Mengapa pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan perlu diatur dalam suatu peraturan daerah?
2. Apa dasar pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?
3. Apakah ruang lingkup pengaturan dan jangkauan arah penaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?

## **C. Tujuan**

1. Menganalisis dan menggambarkan alasan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan perlu diatur dalam suatu peraturan daerah.

---

<sup>10</sup> Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah penelitian tentang fondasi kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 2009, hlm. 6

2. Menganalisis dan menginventarisasi dasar pertimbangan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
3. Menganalisis dan merumuskan ruang lingkup pengaturan dan jangkauan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

#### **D. Metode Penelitian**

##### **1. Desain Penelitian dan metode pendekatan**

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan tipe penelitian hukum. Penelitian hukum ini mencakup kegiatan menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasikan, mensistemasi serta mengevaluasi hukum positif yang berlaku terkait kebijakan dan politik hukum ketahanan pangan dan perlindungan lahan pangan dalam rangka menemukan penyelesaian yuridik terhadap masalah hukum yaitu alih fungsi lahan.<sup>11</sup> Seturut dengan hal tersebut, pandangan Peter Mahmud Marzuki bahwa “penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.”<sup>12</sup>

Isu hukum penelitian ini meliputi dogmatik hukum, teori atau konsep hukum dan filsafat hukum. Isu hukum dalam tataran dogmatik hukum adalah perlunya dibentuk regulasi daerah yang mengatur mengenai lahan pertanian pangan padi ladang dan padi sawah dapat dicegah pengurangan jumlahnya sekaligus mengamankan luas lahan yang ada melalui pengaturan hukum yang mengikat. Isu hukum selanjutnya adalah merumuskan landasan filosofis, yuridis dan sosiologis untuk pembentukan regulasi daerah sebagai dasar kebijakan tersebut dapat diimplementasikan.

##### **2. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan dalam penelitian ini meliputi pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Selanjutnya, melalui pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan didalami konsep dan kerangka normatif dari berbagai instrumen hukum mengenai alih fungsi lahan, ketahanan pangan dan regulasi daerah. Adapun bahan hukum dalam penelitian ini meliputi: Konstitusi/UUD NRI 1945 khususnya Pasal mengenai hak atas hidup sejahtera dan Pasal 33 ayat (3) mengenai sumber daya alam dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya seperti:

- a. Peraturan Pemerintah tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Berkelanjutan;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan

---

<sup>11</sup> Bernard Arief Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif, Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal dalam Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi* Sulistiyowati Irianto dan Sidharta, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2009, hlm. 142.

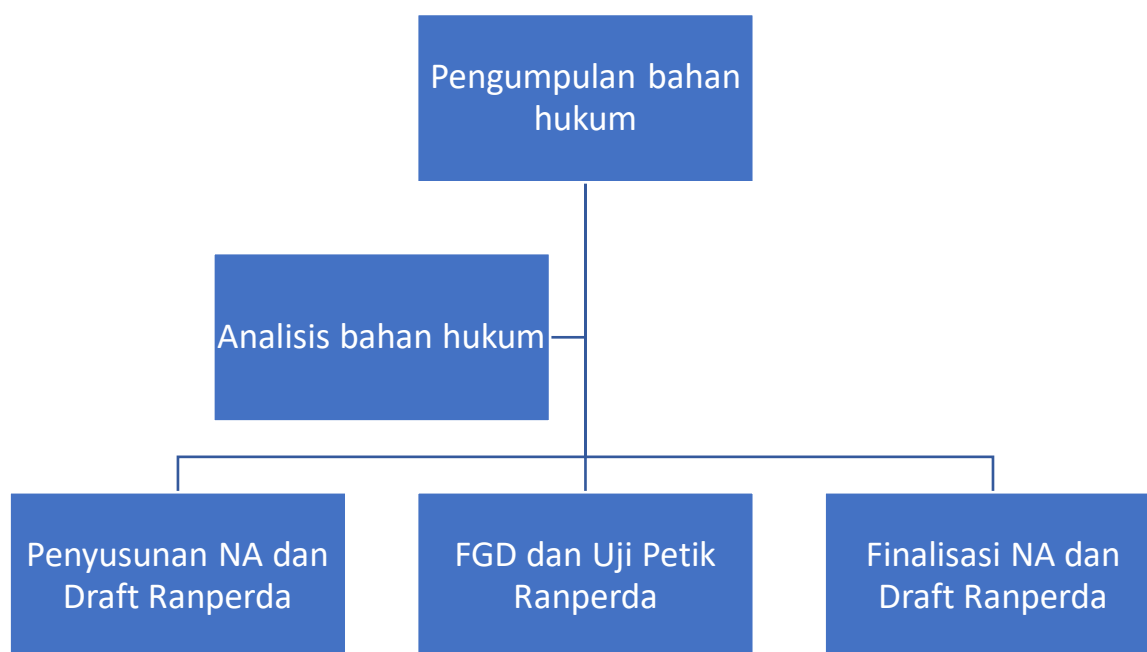
<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Jakarta, 2006, hlm. 35.



- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

### 3. Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Di dalam penelitian ini bahan hukum dikumpulkan dan diidentifikasi dengan cara studi bahan-bahan hukum dan studi dokumen yang relevan. Bahan-bahan hukum teoretis dalam bentuk prinsip-prinsip, konsepsi-konsepsi, doktrin, serta substansi norma hukum nasional dianalisis secara perspektif. Analisis perspektif bertumpu dari analisis yuridis sistematis yang pembahasannya dihubungkan dengan analisis yuridis untuk menyusun regulasi daerah.<sup>13</sup> Adapun bagan alir perencanaan penelitian ini digambarkan pada skema berikut:



## BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

### A. Aspek Teoretis tentang Pengelolaan Lahan Berkelanjutan Kabupaten Merangin.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Dalam menjamin iklim investasi yang kondusif, memberikan kepastian hukum, melindungi kepentingan umum, dan memelihara lingkungan hidup, dimana perizinan berfungsi sebagai instrumen pemerintah dalam pengawasan, pengendalian, perlindungan dalam kegiatan berusaha maupun dalam kegiatan kemasyarakatan yang berdampak pada kepentingan umum. Dengan adanya era globalisasi dimana dunia tampaknya lebih kecil dan mudahterjangkau karena teknologi semakin canggih, khususnya di bidang komunikasi, maka dengan sendirinya baik langsung maupun tidak langsung mempengaruhi pola pikir, sikap dan perilaku masyarakat/daerah. Demikian pula dengan

<sup>13</sup>Retno Kusniati, *Perlindungan Hukum dalam Upaya Pemenuhan Hak Asasi Manusia Buruh Migran*, Jurnal Penelitian Universitas Jambi Humaniora, Vol. 11 No. 1, Januari-Juni 2009, hlm.49.

tuntutan dan kebutuhan akan mengalami perubahan. Perubahan ini tentunya harus diikuti dengan dinamika pemerintahan. Sesuai dengan fungsi pemerintah yaitu melayani publik, melindungi publik dan mengembangkan potensi publik maka bagaimana hal tersebut dapat direspon oleh pemerintah daerah (kabupaten/kota). Prinsip otonomi daerah juga berkenaan dengan pengaturan salah satu urusan tentang perlindungan lahan pertanian berkelanjutan.

Berkaitan dengan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan. Peningkatan ketahanan pangan merupakan prioritas utama dalam pembangunan, karena pangan merupakan kebutuhan yang paling dasar bagi manusia. Ketahanan pangan diartikan sebagai tersedianya pangan dalam jumlah yang cukup, terdistribusi dengan harga terjangkau dan aman dikonsumsi bagi setiap warga sampai tingkat rumah tangga untuk menopang aktivitasnya sehari-hari sepanjang waktu. Dalam pengertian operasional, ketahanan pangan diterjemahkan bahwa ketahanan pangan menyangkut ketersediaan, aksesibilitas (keterjangkauan) dan stabilitas pengadaannya.

Persediaan pangan yang cukup secara nasional ternyata tidak menjamin adanya ketahanan pangan tingkat regional maupun tingkat rumah tangga/individu. Penentu tingkat ketahanan pangan di tingkat nasional, regional dan lokal dapat dilihat dari tingkat produksi, permintaan, persediaan dan perdagangan pangan. Sementara itu penentu utama di tingkat rumah tangga adalah akses (fisik dan ekonomi) terhadap pangan, ketersediaan pangan dan resiko yang terkait dengan akses serta ketersediaan pangan tersebut. Indikator ketahanan pangan juga dapat dilihat dari pangsa pengeluaran rumah tangga, dimana semakin besar pangsa pengeluaran pangan akan semakin rendah ketahanan pangannya.

Kabupaten Merangin merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jambi yang memiliki sumber daya lahan pertanian yang subur dan terkenal sebagai daerah penghasil berbagai produk pertanian dan perkebunan. Sektor pertanian menjadi tumpuan sebagian besar masyarakat, yang dapat dilihat dari besarnya kontribusi pertanian pada Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Namun demikian sektor pertanian cenderung mengalami penurunan produktivitas dan kinerja. Hal ini dapat dibuktikan dengan paling rendahnya laju pertumbuhan PDRB sektor pertanian dibandingkan dengan sektor industri dan jasa.

Secara topografi Kabupaten Merangin tergolong wilayah yang kompleks, memiliki pola topografi yang beragam sehingga tidak mungkin menerapkan pengelolaan lahan yang sama untuk seluruh wilayahnya. Pengambil keputusan harus menerapkan strategi yang tepat terhadap kondisi lahan tertentu. Dengan berasumsi bahwa pentingnya pelaksanaan program revitalisasi pertanian yang dapat mengangkat kesejahteraan petani, maka perlu dilakukan kegiatan untuk mendapatkan informasi yang akurat, jelas dan terpercaya berkaitan dengan kondisi dan kesesuaian lahan sebagai faktor penting dalam pertanian. Langkah yang akan dilakukan adalah mengetahui kesesuaian lahan untuk tanaman pertanian dan melakukan evaluasi terhadap lahan tersebut dalam upaya untuk meningkatkan ketahanan pangan bagi Kabupaten Merangin pada khususnya dan Provinsi Jambi pada umumnya.

Satu kebijakan yang paling penting di bidang pembangunan pertanian yang berkaitan dengan permasalahan agraria adalah kebijakan tentang “lahan pertanian pangan berkelanjutan”, yang disampaikan pemerintah sebagai salah satu bagian dari Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK) yang dicanangkan pada bulan Juni tahun 2005.

Penetapan baku luas sawah merupakan langkah awal dalam penentuan luas Kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di suatu daerah. Hasil yang diperoleh dari perhitungan (survey) tersebut akan dikelompokkan sesuai dengan kebutuhan daerah. Kebutuhan lahan tersebut telah memperhitungkan kebutuhan lain seperti kawasan industri maupun kawasan pengembangan wilayah lainnya bagi kepentingan peningkatan investasi daerah dan permukiman.

Upaya mewujudkan kebijakan tentang “lahan pertanian pangan berkelanjutan” sedikit banyak akan sama sulitnya dengan upaya mencegah terjadinya konversi lahan pertanian ke non pertanian. Meskipun sudah banyak himbauan dan peraturan yang dibuat, namun konversi lahan tetap terjadi. Akar permasalahannya adalah karena aspek penggunaan dan pemanfaatan tanah kurang memiliki landasan yang kuat dalam hukum agraria nasional, dibandingkan dengan aspek penguasaan tanah dan pemilikan tanah. Pembaharuan agraria atau yang biasa disebut dengan reformasi agraria atau reforma agraria yang berasal dari kata *agrarian reform* terdiri dari dua pokok permasalahan, yaitu penguasaan dan pemilikan, di satu sisi, dan penggunaan dan pemanfaatan, di sisi lain. Kedua sisi tersebut ibarat kedua sisi mata uang yang harus dilakukan secara seiring dan bersamaan dengan tidak menekankan pada satu sisi saja, yaitu pada sisi penguasaan dan pemilikan atau yang sering disebut dengan “*land reform*”. Di sisi lain Departemen Pertanian sebagai departemen teknis misalnya, program dan kebijakan lebih berkaitan dengan aspek “penggunaan dan pemanfaatan”, yaitu bagaimana sebidang tanah diperlakukan (penggunaan) dan bagaimana produktivitas yang setinggi-tingginya pada satu bidang tanah (pemanfaatan) dengan merekayasa segala bentuk input produksi, mulai dari teknologi, kredit usaha, ketrampilan petani dan lain-lain. Ketidaklengkapan terhadap proses pembaharuan agraria telah memberikan hasil yang parsial pula. Itulah mengapa aspek revolusi hijau (pengusahaan) yang tidak didahului oleh *land reform* (aspek penguasaan) hanya mampu mencapai peningkatan produksi dan swasembada, namun tidak serta merta memberikan kesejahteraan bagi petaninya.

Kondisi lain yang perlu menjadi perhatian yakni Alih Fungsi Lahan Pertanian Merupakan Ancaman Terhadap Pencapaian Ketahanan Dan Keamanan Pangan. Permasalahan Utama Dalam Mewujudkan Kemandirian, Ketahanan Dan Kedaulatan Pangan Adalah Pertumbuhan Permintaan Pangan Lebih Cepat Daripada Penyediaan Pangan Akibat Pertumbuhan Penduduk, Pertumbuhan Ekonomi Daya Beli Dan Pola Konsumsi Masyarakat Dilatarbelakangi Oleh UU Republik Indonesia No 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Yang Bertujuan Melindungi Kawasan, Melindungi Kepemilikan Lahan, Meningkatkan Kemakmuran Petani, Mempertahankan Ekologis Maka Pemerintah Kab. Merangin Melalui Dinas Tanaman Pangan Dan Holtikultura Wajib Menyusun Program Perlindungan LP2B Ingin Mengetahui Penyebaran Lokasi Lahan Pertanian Baik Dalam Bentuk Digital Maupun *Hardcopy* Kegiatan Pemetaan Dan Inventarisasi LP2B Akan Dibuat Dengan Pengukuran Teristis Menggunakan GPS dan citra satelit. Dengan Adanya Peta Lahan Pertanian Yang Dilengkapi Dengan Sistem Informasi Geospasial Diharapkan Akan Dapat Mendukung Kegiatan Inventarisasi LP2B

Dan Menjadi Media Informasi Yang Berkaitan Dengan Data Kepemilikan Lahan Pertanian Untuk Masing2 Kelompok Tani, serta sebagai data teknis untuk penyusunan rancangan PERDA LP2B Kabupaten Merangin.

Dalam penyelenggaraan ketahanan pangan, peran pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan adalah melaksanakan dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayah masing-masing dan mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan. Salah satu indikator ketahanan pangan adalah ketersediaan pangan yang diartikan sebagai kondisi tersedianya pangan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk baik dari sisi jumlah, mutu, dan keamanannya.

## **B. Kajian Teoretis Penyusunan Norma Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Merangin**

Menurut Bagir Manan dalam penyusunan norma pengertian perundang-undangan dalam arti material yang esensial adalah sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan yang berbentuk tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*aglemeen*).
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Dalam kepustakaan hukum, peraturan perundang-undangan memiliki berbagai ragam pengertian. A. Hamid S. Attamimi (1990) mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai *wet in materiels zin*, atau dalam konsep hukum Belanda disebut *wettelijke regeling*. Kata "wettelijk" menurut A. Hamid S. Attamimi berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata "wet" pada umumnya diterjemahkan dengan "undang-undang" dan bukan "undang". Sehubungan dengan kata dasar "undang-undang", maka terjemahan "wettelijke regeling" ialah peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Sedangkan menurut I Gede Pantja Astawa, Peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dan berisi norma hukum yang bersifat mengikat secara umum, dan berlaku terus menerus.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup>A.Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, 1990.

<sup>15</sup>I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung, 2008, hal. 118.

Adapun berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, ketentuan Pasal 1 angka 2 bahwa “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa hierarki Peraturan Perundang-undangan 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

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1), Peraturan Daerah merupakan salah satu dari peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Pembentukan Peraturan Daerah itu meliputi pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Adapun fungsi Peraturan Daerah adalah:

- a. sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b. merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 pada Pasal 1 angka 2 menyebutkan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berkenaan dengan pembentukan Perda diatur dalam Pasal 236 (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Selanjutnya Pasal 240 (1) Penyusunan rancangan Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda. (2) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah. (3) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 241 (1) Pembahasan rancangan Perda dilakukan oleh DPRD bersama kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.

Keberadaan Peraturan Daerah merupakan *condition sine quanon* atau syarat absolut atau syarat mutlak dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Selanjutnya Peraturan Daerah harus dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah. Di samping itu Peraturan Daerah juga harus memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk sebuah Peraturan Daerah berlandaskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, "Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Selanjutnya Bagir Manan berpendapat bahwa, Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah yang berwenang membuat Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah. Selanjutnya Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan Peraturan Perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan daerah selanjutnya dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi serta Peraturan Daerah lainnya.

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga dikenal teori fiksi hukum yang menyatakan bahwa diundangkannya sebuah peraturan perundang-undangan oleh instansi yang berwenang mengandaikan semua orang mengetahui peraturan tersebut. Dengan kata lain tidak ada alasan bagi pelanggar dengan alasan tidak mengetahui hukum atau peraturannya. Menurut teori fiksi hukum, kewajiban untuk mempublikasikan peraturan yang dibuat dengan sendirinya gugur ketika peraturan yang dibuat dengan sendirinya gugur ketika peraturan tersebut resmi diundangkan oleh

pemerintah. Sebagai contoh, perundangan sebuah undang-undang di Indonesia dilakukan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara.

Dengan pengundangan itu undang-undang resmi berlaku dan dengan sendirinya masyarakat dianggap mengetahuinya. Perintah pengundangan terdapat dalam tubuh undang-undang itu sendiri. Biasanya perintah pengundangan yang ditempatkan di bagian penutup suatu undang-undang itu berbunyi: agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundang-undangan ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Teori fiksi hukum mengasumsikan bahwa pengundang peraturan mempunyai kekuatan mengikat, mengikat setiap orang untuk mengakui eksistensi peraturan tersebut. Dengan demikian pengundangan peraturan tidak memperdulikan apakah masyarakat akan mampu mengakses peraturan itu atau tidak.<sup>16</sup> Disinilah muncul kelemahan teori fiksi hukum, pemerintah dapat berbuat sewenang-wenang pada masyarakat yang dianggap melanggar aturan hukum dan mengenyampingkan ketidaktahuan masyarakat atas hukum atau peraturan yang harus ditaati.

Teori ini secara tidak langsung telah mengabdikan keberlakuan sosiologis hukum dalam masyarakat. Sebuah norma, dalam hal ini norma hukum akan efektif apabila memiliki keberlakuan secara filosofis, yuridis, dan sosiologis. Sebuah undang-undang bisa saja memiliki nilai filosofis yang sesuai dengan cita dasar sebuah negara (aspek filosofis) dan penyusunannya dilakukan melalui mekanisme yang sah berdasarkan undang-undang (aspek yuridis). Akan tetapi apabila undang-undang tersebut tidak diterima oleh masyarakat (aspek sosiologis) maka undang-undang itu tetap akan menjadi produk hukum yang gagal dalam arti tidak akan berlaku secara efektif. Terlebih dengan dianutnya teori fiksi hukum, keberlakuan sosiologis akan semakin sulit didapatkan. Sebab tidak mungkin masyarakat mematuhi dan menerima hukum atau peraturan jika mereka tidak mengetahui hukum atau peraturan apa yang harus mereka taati.

Dalam hal ini teori fiksi hukum bertentangan dengan asas publisitas yang mensyaratkan agar masyarakat memiliki aksesibilitas dalam memperoleh informasi hukum. Asas publisitas dalam arti materil menunjukkan kewajiban pemerintah untuk mempublikasikan peraturan perundang-undangan, terlebih yang bersifat mengikat umum, kepada masyarakat agar mereka mengetahui dan memahaminya sebagai persyaratan terwujudnya kepatuhan masyarakat terhadap hukum.

Dalam ilmu hukum yang dimaksud dengan asas adalah pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkret yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan konkret tersebut. Oleh karena itu pilihan asas itu haruslah dilandasi oleh filosofi dan tujuan pengembangan dan penerapan Peraturan Daerah, dan pada gilirannya asas-asas tersebut terjabarkan dalam Peraturan Daerah. Adapun asas-asas dimaksud sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*Rule of Law Principle*)

Asas ini merupakan asas yang sangat fundamental yang berlaku di setiap negara hukum yang bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan

---

<sup>16</sup>Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Edisi kedua, Liberty Yogyakarta, 1985.

untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yaitu menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku. Dengan demikian, asas ini dianggap perlu dimuat dalam draft ranperda Perusahaan Umum Daerah Air Minum.

## 2. Asas-asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan tiga asas, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, sebagaimana dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di Daerah dilaksanakan berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

### a. Asas *Desentralisasi*

Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Desentralisasi merupakan suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintah yang merupakan kebalikan daripada sentralisasi. Desentralisasi dibedakan atas tiga bentuk, yaitu desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, termasuk desentralisasi menurut dinas/kepentingan, dan desentralisasi administratif atau yang lazim disebut dekonsentrasi. Menurut Bagir Manan, desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam konteks negara kesatuan, penerapan asas desentralisasi dalam organisasi negara bangsa tidak bersifat dikotomi melainkan kontinum. Artinya Pemerintah Pusat tidak mungkin menyelenggarakan semua urusan pemerintah ditanganya secara sentralisasi atau sebaliknya pemerintah daerah sepenuhnya menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang diserahkan. Yang bisa dilakukan adalah, selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi beserta penghalusannya, dekonsentrasi. Tidak pernah terdapat suatu urusan pemerintahan apapun yang diselenggarakan sepenuhnya secara desentralisasi.

Dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terdapat urusan-urusan yang 100% diselenggarakan secara sentralisasi seperti urusan pertahanan, politik luar negeri, dan moneter. Dan tidak pernah ada urusan pemerintahan yang 100% diserahkan kepada pemerintah daerah. Walaupun ada sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada pemerintah daerah, bukan berarti pemerintah pusat melepaskan semua tanggung jawabnya. Dalam desentralisasi pejabat yang menerima tanggung jawab adalah kepala daerah otonom, yaitu pejabat yang ditentukan sendiri oleh masyarakat kepala daerah otonom, yaitu pejabat yang ditentukan sendiri oleh masyarakat setempat, sebagai kesatuan masyarakat hukum. Kepala daerah otonom bukan pejabat pusat yang berada di daerah, melainkan pejabat yang diangkat oleh rakyatnya melalui pemilihan yang bebas dari daerah otonom yang bersangkutan.



### b. Asas Dekonsentrasi

Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Angka 10 Instansi Vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengurus Urusan Pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka Dekonsentrasi.

Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga tapi lebih halus daripada sentralisasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administrasi dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada p[ada wilayah negara di luar kantor pusatnya. Dalam konteks ini yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi bukan wewenang politik. Wewenang politik tetap dipegang oleh pemerintah pusat.

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijk decentralistie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahn melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.

Pendelegasian atau pelimpahan wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada perorangan pusat di pemerintahan daerah. Melalui dekonsentrasi, terbentuklah wilayah administratif.

### c. Asas Medebewind (Tugas Pembantuan)

Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Di Belanda, medebewind diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Bagir Manan menyatakan bahwa tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atas kepada pemerintah daerah dibawahnya. Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atas-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tugas pembantuan memiliki kaitan tugas dengan desentralisasi. Kaitan itu bertolak pada: (1) tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan; (2) tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi; dan (3) tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Bedanya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh. Oleh karena itu, menurut Agus Salim, tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju “penyerahan penuh” suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.

#### d. Kedudukan, Fungsi, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Daerah

##### 1. Kedudukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan Daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

##### 2. Fungsi Peraturan Daerah

Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi:

- a. sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonom daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b. merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

##### 3. Hierarki Peraturan Daerah

Hierarki Peraturan Daerah dalam sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, pada saat ini secara tegas diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa “Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan” adalah sebagai berikut:

- 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.

Peraturan Menteri, walaupun tidak secara tegas dicantumkan dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, namun keberadaannya diakui sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Mengingat lingkup berlakunya Peraturan Daerah hanya terbatas pada daerah yang bersangkutan sedangkan lingkup berlakunya Peraturan Menteri mencakup seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, maka dalam hierarki, Peraturan Menteri berada di atas Peraturan Daerah.

#### **4. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai materi muatan Peraturan Daerah telah diatur dengan jelas dalam Pasal 14 yang menegaskan bahwa: Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonom daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di era otonomi daerah atau desentralisasi, DPRD dan Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam praktek, tidak jarang terjadi kewenangan tersebut dilaksanakan tidak selaras bahkan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (vertikal) atau dengan Peraturan Perundang-undangan yang sama (horizontal). Oleh karena itu, DPRD dan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah harus selalu memperhatikan asas pembentukan dan asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya materi Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau/ Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 237 (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

#### **5. Landasan Dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah**

##### **a. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah**

Dalam Pembentukan Peraturan Daerah paling sedikit harus memuat 3 (tiga) landasan yaitu:

1. Landasan filosofis, adalah landasan yang berkaitan dengan dasar atau ideologi Negara;

2. Landasan sosiologis, adalah landasan yang berkaitan dengan kondisi atau kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat, dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat; dan
3. Landasan yuridis, adalah landasan yang berkaitan dengan kewenangan untuk membentuk, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, tata cara atau prosedur tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mengingat Peraturan Daerah adalah merupakan produk politis maka kebijakan daerah yang bersifat politis dapat berpengaruh terhadap substansi Peraturan Daerah. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan kebijakan politis tersebut tidak menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

#### **b. Asas-asas Pembentukan Peraturan Daerah**

Dalam pembentukan Peraturan Daerah selain didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan, juga didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Daerah, yang meliputi asas:

1. "kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. asas "kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat" adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. asas "kesesuaian antara jenis dan materi muatan" adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.
4. asas "dapat dilaksanakan" adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
5. asas "kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. asas "kejelasan rumusan" adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta Bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. asas "keterbukaan" adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan. dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses Pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut maka terhadap pencabutan suatu Perda dapat dilakukan oleh Perda yang baru. Pencabutan terhadap suatu Perda dapat dilakukan jika Muatan Peraturan Daerah yang bersangkutan dianggap telah tidak sesuai lagi dengan kondisi daerah. Dalam hal pencabutan suatu Peraturan Daerah harus diperhatikan: Jika peraturan Daerah yang dicabut tersebut di ganti dengan Peraturan Daerah yang baru, peraturan daerah yang baru harus secara tegas mencabut peraturan daerah yang tidak diperlukan itu. Peraturan daerah hanya dapat dicabut melalui peraturan daerah yang setingkat atau produk hukum yang lebih tinggi. Jika peraturan daerah yang baru mengatur kembali suatu materi yang sudah diatur dan sudah diberlakukan, pencabutan peraturan daerah itu dinyatakan dalam salah satu pasal dalam ketentuan penutup dari peraturan daerah yang baru dengan menggunakan rumusan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Jika pencabutan peraturan daerah dilakukan dengan peraturan pencabutan tersendiri, peraturan pencabutan itu hanya memuat 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Romawi, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal I memuat ketentuan yang menyatakan tidak berlakunya peraturan daerah atau yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku;
- b. Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlakunya peraturan daerah dan pencabutan peraturan yang bersangkutan.

Pencabutan peraturan daerah yang menimbulkan perubahan dalam peraturan daerah lain yang terkait, tidak mengubah peraturan daerah lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas.

## **B. Kondisi Empiris Daerah Kabupaten Merangin**

Kabupaten Merangin merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jambi dengan Luas wilayahnya 7.668.61 km<sup>2</sup> populasi 357.315 jiwa dengan kepadatan penduduk 47/km<sup>2</sup> (120/sq mi), Ibu kotanya ialah Bangko. Dengan adanya pemekaran wilayah sesuai dengan UU No. 54 tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Merangin, Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, maka wilayah Kabupaten Sarolangun Bangko dimekarkan menjadi dua yaitu Kabupaten Sarolangun dan Kabupaten Merangin. Kabupaten Sarolangun beribukota di Sarolangun dan Kabupaten Merangin beribukota di Bangko. Dasar pembentukan wilayah Kabupaten Merangin adalah Undang-undang Nomor 54 tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo, Kabupaten Muara Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur (LN tahun 1999 Nomor 182, TLN Nomor 39030).

Kabupaten Merangin dilihat dari sejarah awal keberadaannya Berdasarkan Keputusan Sidang Komite Nasional Indonesia (K.N.I) Sumatra di Bukit Tinggi pada tahun 1946 ditetapkan bahwa Pulau Sumatra dibagi menjadi tiga sub Provinsi, yaitu:

1. Sub Provinsi Sumatra Utara,
2. Sub Provinsi Sumatra Tengah, dan
3. Sub Provinsi Sumatra Selatan.

Kemudian dengan UU Nomor 10 tahun 1946 sub provinsi tersebut ditetapkan menjadi provinsi, di mana daerah Keresidenan Jambi yang terdiri dari Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin tergabung dalam Provinsi Sumatra Tengah. Dengan Undang-Undang Darurat Nomor 19 tahun 1957 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 18 tahun 1958, dibentuklah Provinsi Daerah Tingkat I Jambi yang terdiri dari:

- Kabupaten Batanghari
- Kabupaten Merangin
- Kabupaten Kerinci, dan
- Kotapraja Jambi.

Kabupaten Merangin sendiri sebagai salah satu daerah otonom pembentuk Provinsi Daerah Tingkat I Jambi, lahir pertama kali dengan pengangkatan Muhammad Kamil Sebagai Bupati Bangko oleh Gubernur Militer Sumatera Bagian Selatan dengan Surat Keputusan Nomor 252/1949. tanggal 22 Desember 1949. selanjutnya tanggal 22 Desember ditetapkan menjadi hari jadi Kabupaten Merangin. atas permintaan Muhammad Kamil kepada Menteri Dalam negeri untuk memasukkan kewedanaan Sarolangun, kewedanaan Muara Bungo dan Kewedanaan Tebo untuk menjadi satu wilayah otonom maka menteri Dalam Negeri Mengangkat Kembali Muhammad Kamil sebagai Bupati Kabupaten Merangin Terhitung Sejak Tanggal 01 Januari 1950 dengan wilayah eks Kewenaan Bangko, eks. Kewednaan Sarolangun, eks. Kewedanaan Muara Bungo, dan eks Kewedanaan Muara Tebo. hal ini menandakan bahwa Kabupaten Merangin lebih tua dari Provinsi Jambi, dan pada Tahun 1956 Pemerintah Republik Indonesia Menerbitkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom di Provinsi Sumatera Tengah, dimana pada Undang-Undang tersebut menetapkan kembali Kabupaten Merangin sebagai Daerah Otonom dengan Ibukota di Muara Bungo. namun karena waktu itu Muara Bungo belum siap sarana prasarana perkantoranannya maka Pusat Pemerintahan masih efektif di Kota Bangko. Kemudian ibu kota Kabupaten Merangin dipindahkan ke Muara Bungo yang diputuskan melalui sidang DPRD, pemindahan ini disebabkan oleh adanya gerakan PRRI tahun 1958 Kantor Bupati Merangin di bakar dan Kota Bangko dibumihanguskan oleh PRRI. eks. Kantor Bupati Merangin tersebut dibangun kembali pada tahun 1965 sebagai persiapan Kantor Bupati Sarolangun Bangko. Setelah berdirinya Kabupaten Sarolangun Bangko melalui UU No. 7 tahun 1965, maka pusat pemerintahan ditempatkan di Bangko dan juga menempati bangunan tersebut, selanjutnya pada tahun 1982 Kantor Bupati Sarolangun Bangko dipindahkan ke Komplek Kantor Bupati di Km 2 Bangko yang saat ini berada di jalan Jendral Sudirman Km2, sedangkan kantor lama sebagian dijadikan Mess Seroja dan sebagian menjadi Kantor Dinas Pendapatan Daerah Tingkat II Sarolangun Bangko. Pada Tahun 2014 Eks Kantor Bupati Merangin (Sarko) tersebut dijadikan Museum Geologi/Pusat Informasi Geopark Merangin Jambi dan Kantor Dinas Pariwisata, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Merangin.

Dengan adanya pemekaran wilayah sesuai dengan UU No. 54 tahun 1999 tentang pembentukan Kabupaten Merangin, Kabupaten Sarolangun, Kabupaten Tebo dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur (LN tahun 1999 Nomor 182, TLN Nomor 39030), maka wilayah Kabupaten Sarolangun Bangko dimekarkan menjadi dua yakni Kabupaten Sarolangun sebagai Kabupaten Pemekaran dan Kabupaten Sarolangun Bangko sebagai Kabupaten Induk di kembalikan namanya menjadi Kabupaten Merangin. Kabupaten Sarolangun dengan Ibukota Sarolangun dan Kabupaten Merangin dengan Ibukota Bangko.

**1. Kondisi Geografis**

Letak Geografis Kabupaten Merangin merupakan salah satu Kabupaten dari 11 (sebelas) Kabupaten/Kota yang berada di Provinsi Jambi. Wilayah Kabupaten Merangin berada di bagian barat Provinsi Jambi dan secara geografis terletak antara 101, 32, 11 - 102, 50, 00 bujur timur dan 1, 28, 23 - 1, 52, 00 bujur selatan. Kabupaten Merangin memiliki luas wilayah7.679 km2 atau 745,130 Ha yang terdiri dari 4.607 km2 berupa dataran rendah dan 3.027 km2 berupa dataran tinggi, dengan ketinggian berkisar 46-1.206 m dari permukaan air laut dengan batas wilayah meliputi :

<u>Utara</u>	<u>kabupaten Bungo dan Kabupaten Tebo</u>
<u>Timur</u>	<u>Kabupaten Sarolangun</u>
<u>Selatan</u>	<u>Kabupaten Lebong Provinsi Bengkulu</u>
<u>Barat</u>	<u>Kabupaten Kerinci</u>

**2. Topografi**

Kondisi topografi Kabupaten Merangin secara umum terbagi dalam 3 (tiga) bagian kerapatan konturnya, yaitu dataran tinggi di bagian barat - utara yang memiliki kerapatan kontur tinggi dengan ketinggian lebih dari 500 meter diatas permukaan laut, kawasan dataran dengan kerapatan kontur sedang berada di wilayah tengah dengan bentang alamnya yang rata-rata bergelombang dengan ketinggian antara 100-500 meter diatas permukaan laut, serta wilayah dengan kerapatan kecil berada di bagian tengah- timur dengan ketinggian antara 10-100 meter diatas permukaan laut. Lebih rinci, kondisi topografi Kabupaten Merangin berdasarkan kecamatan adalah sebagai berikut :

- a. Ketinggian antara 10-100 meter diatas permukaan laut meliputi wilayah Kecamatan Bangko, Bangko Barat, Batang Masumai, Nalo Tantan, Pamenang, Pamenang Barat, pamenang Selatan, Renah Pamenang, Tabir, tabir Ulu, tabir Lintas, Margo tabir, Tabir Selatan, Tabir Ilir dan tabir Timur;
- b. Ketinggian antara 100-500 meter diatas permukaan laut meliputi wilayah Kecamatan Muara Siau, Tiang pumpung, Lembah Masurai, Sungai Manau, Renah Pembarap, Pangkalan Jambu, dan Tabir Barat; dan





- b. Sebelah Selatan : Kabupaten Muko Muko (Permendagri No: 25 Thn 2013), Kabupaten Bengkulu Utara (Permendagri No: 25 Thn 2013), Kabupaten Lebong (Permendagri No: 25 Thn 2013)
- c. Sebelah Barat : Kabupaten Kerinci (Permendagri No:80 Thn 2016)
- d. Sebelah Timur : Kabupaten Sarolangun (Permendagri No 62 Tahun 2019), Kabupaten Musi Rawas Utara (Permendagri No: 131 Thn 2017)

Kabupaten Merangin memiliki Luas wilayah 7.554,24 Km<sup>2</sup> berdasarkan lampiran luasan batas permendagri dan terbagi menjadi 24 (dua puluh empat) Kecamatan. Kecamatan dengan luas terbesar adalah Kecamatan Jangkat sebesar 951.54 Km<sup>2</sup> atau sebesar 12,60% dari total luas wilayah Kabupaten Merangin, diikuti oleh Kecamatan Tabir Barat dan Kecamatan Lembah Masurai masing-masing sebesar 733.28 Km<sup>2</sup> dan 672.9 Km<sup>2</sup>. Adapun pembagian Kecamatan di Kabupaten Merangin adalah sebagai berikut :

**Nama Kecamatan, Ibu kota, Jarak ke Ibu kota dan Luas Kecamatan di Kabupaten Merangin Tahun 2021**

No	Kecamatan	Ibukota	Luas (Km <sup>2</sup> )	Luas Area (%)
1.	Jangkat	Muara Madras	951.54	12,60
2.	Jangkat Timur	Rantau Suli	649.48	7,73
3.	Muara Siau	Muara Siau	631.36	8,53
4.	Lembah Masurai	Lembah Masurai	672.9	8,97
5.	Tiang Pumpung	Sekancing	290.42	3,58
6.	Pamenang	Pamenang	329.92	4,51
7.	Pamenang Barat	Simp.Limbur Merangin	188.38	2,60
8.	Renah Pamenang	Meranti	93.65	1,40
9.	Pemenang Selatan	Tambang Emas	152.18	2,18
10.	Bangko	Pasar Atas Bangko	166.17	2,19
11.	Bangko Barat	Pulau Rengas Ulu	192.08	2,56
12.	Nalo Tantan	Sungai Ulak	194.42	1,45
13.	Batang Masumai	Lubuk Gaung	101.65	2,69
14.	Sungai Manau	Sungai Manau	279.79	3,85
15.	Renah Pembarap	Simpang Parit	93.65	3,55
16.	Pangkalan Jambu	Sungai Jering	403.52	5,56
17.	Tabir	Pasar Rantau Panjang	350.5	4,34
18.	Tabir Ulu	Muara Jernih	208.75	2,86
19.	Tabir Selatan	Rawa Jaya	191.73	2,56
20.	Tabir Ilir	Rantau Limau Manis	183.29	2,07
21.	Tabir Timur	Sungai Bulian	93.74	1,42
22.	Tabir Lintas	Mensago	113.26	1,50
23.	Margo Tabir	Tanjung Rejo	120.94	1,67

No	Kecamatan	Ibukota	Luas (Km <sup>2</sup> )	Luas Area (%)
24.	Tabir Barat	Muara Kibul	733.28	9,63
Jumlah			7.554,24	100

- d.2. Kondisi Kelerengan
- Berdasarkan kemiringan lereng, Kabupaten Merangin terbagi dalam 4 (empat) kategori, yaitu:
- a. Kemiringan lereng 0-8% (datar), mencakup sebagian besar wilayah Kecamatan Tabir, Tabir Timur, Tabir Ilir, Tabir Selatan, Bangko, Batang Mesumai, Bangko Barat, Pamenang, Pamenang Barat, Renah Pembarap, Pangkalan Jambu dan Sungai Manau.
  - b. Kemiringan Lereng 8–15% (datar s/d landai) yang mencakup wilayah Kecamatan Sungai Manau, Muara Siau, Jangkat Renah Pembarap, Pangkalan Jambu, Tabir Barat dan Lembah Masurai.
  - c. Kemiringan Lereng 25–40% (curam) dengan penyebaran terutama di Kecamatan Tabir Barat, Sungai Manau, Muara Siau, Jangkat serta Kecamatan Jangkat Timur.

- d.3. Kondisi Curah Hujan
- Musim hujan di Kabupaten Merangin berkisar antara bulan September sampai Juni Tahun berikutnya. Musim Kemarau berkisar antara bulan Juni sampai dengan Agustus. Di bagian Timur dan Utara Kabupaten merupakan daratan rendah dengan temperatur 30°C. Sedangkan bagian barat adalah termasuk dalam deretan pegunungan Bukit Barisan yang temperaturnya maksimum 28°C. Iklim Kabupaten Merangin bertipe A (Smitch Ferguson) dengan curah hujan pada daratan rendah berkisar antara 2.200 mm sampai 3.200 mm, sedangkan pada daerah perbukitan curah hujan antara 1.600 mm sampai 3.600 mm per tahun.

Tabel Curah dan Jumlah Hari Hujan di  
Kabupaten Merangin Tahun 2014 – 2017

No	Bulan	2014		2015		2016		2017	
		MM	HH	MM	HH	MM	HH	MM	HH
1	Januari	153	11	64	6	322		-	-
2	Februari	247	12	313	18	346	18	-	-
3	Maret	308	14	164	10	271	14	-	-
4	April	346	15	222	15	339	15	-	-
5	Mei	328	11	209	12	106	17	-	-
6	Juni	193	9	63	5	105	8	-	-
7	Juli	161	8	106	9	200	7	-	-
8	Agustus	215	7	45	4	125	13	-	-
9	September	154	6	37	5	277	6	-	-
10	Oktober	213	14	356	13	198	12	-	-
11	November	399	18	373	18	492	11	-	-
12	Desember	359	17	413	20	295	18	-	-

No	Bulan	2014		2015		2016		2017	
		MM	HH	MM	HH	MM	HH	MM	HH
Jumlah		1 461	152	2 365	135	3 075	156	-	-

Sumber: Kabupaten Merangin Dalam Angka, 2018

#### d.4. Kondisi Jenis Tanah

Wilayah daratan Kabupaten Merangin secara umum terdiri dari 6 (enam) jenis tanah yaitu podsolik, latosol, andosol, organosol, glei humus dan kompleks latosol dan litosol dan untuk jelasnya dapat diuraikan sebagai berikut :

- Podsolik. Untuk wilayah bergelombang sampai berbukit dengan ketinggian antara 50–70 m dari permukaan laut, bersolum dalam dan tekstur halus. Daerah ini masih berupa hutan, tanaman perkebunan, pertanian tanah kering, semak, kebun campuran dan sebagian sudah diusahakan menjadi sawah. Di Kabupaten Merangin luas jenis tanah podsolik adalah 88.449 Ha yang tersebar pada Kecamatan Tabir, Tabir Ulu, Tabir Selatan, Muara Siau dan Kecamatan Pamenang.
- Latosol. Untuk wilayah bergelombang sampai berbukit dengan ketinggian antara 200–900 m dari permukaan laut bahan induk dan batuan beku, tanah bersolum dalam, tekstur remah dan konsistensi gembur. Daerah ini sebagian besar ditutupi hutan lebat dan sebagian pertanian tanah kering. Di Kabupaten Merangin luas jenis tanah latosol adalah 458.805 Ha yang tersebar pada seluruh wilayah Kabupaten Merangin.
- Andosol. Bentuk wilayah sebagian besar berbukit dan bergelombang dengan ketinggian 600–2000 m dari permukaan laut, bahan induk dari batuan beku, tanah bersolum dalam (lebih dari 90 cm), tekstur sedang, struktur remah dan konsisten gembur, jenis tanah inilah yang subur, daerah ini selain masih berupa hutan sedah banyak dijadikan tegalan dan perkebunan kulit manis dan kopi. Di Kabupaten Merangin luas jenis tanah andosol adalah 177.070 Ha yang tersebar pada Kecamatan Tabir Ulu, Tabir Selatan, Muara Siau dan Kecamatan Jangkat.
- Organosol. Bentuk wilayah datar (landai) berawa, tebal gambut berkisar 1–3 m bahkan ada yang sampai 6 m, tanah ini tanpa tekstur, tanpa solum dengan warna coklat kehitaman pada daerah yang sudah dibuka lebih 10 tahun tebal gambutnya berkisar 25 – 50 cm. Pada daerah ini solum masih berupa hutan sebagian sudah dijadikan perkebunan kelapa sawit dan persawahan. Di Kabupaten Merangin luas jenis tanah organosol adalah 14.334 Ha yang hanya ada pada Kecamatan Tabir Ulu dan Kecamatan Pamenang.
- Gli humus. Bentuk wilayah datar berawa, tebal bahan organik adalah 30– 40 cm dengan warna hitam hitam kecoklatan, tekstur sedang dan drainase jelek. Daerah ini sebagian sudah dijadikan persawahan dan perkebunan kelapa sawit. Di Kabupaten Merangin luas jenis tanah Gli Humus adalah 1.425 Ha yang terdapat hanya pada Kecamatan Tabir.

- f. Komplek Latosol dan Litosol. Bentuk wilayah bergelombang badan induk dari batuan beku. Daerah ini sebagian besar masih berupa hutan. Di Kabupaten Merangin luas jenis tanah Komplek Latosol dan Litosol adalah 27.087 Ha yang terdapat hanya pada Kecamatan Tabir Ulu.

Tekstur tanah di Kabupaten Merangin terdiri dari tekstur tanah halus, tersebar di Kecamatan Tabir, Tabir Ulu, Tabir Selatan, Sungai Manau, Muara Siau, Lembah Masurai, Jangkat dan Kecamatan Pamenang. Untuk tekstur sedang terdapat hampir diseluruh wilayah Kabupaten Merangin. Sedangkan tanah gambut hanya terdapat di Kecamatan Tabir, Pamenang, dan Tabir Ulu. Kedalaman efektif tanah akan membatasi perkembangan dan kebebasan perakaran tanaman dan menentukan pertumbuhan serta produktifitas tanaman. Kedalaman efektifitas tanah dibagi dalam 4 (empat) kelas yaitu < 30 cm, 30-60 cm, 60-90 cm dan 90 cm.

Kedalaman efektif kurang dari 30 cm hanya dapat digunakan untuk rumput-rumputan atau tidak diusahakan, sedangkan pada kedalaman efektif 30-60 cm, terbatas hanya untuk tanaman semusim yang berakar pendek ( palawija dan padi – padian ) untuk tanaman keras tidak cocok karena akan menyebabkan pertumbuhan yang kerdil penetrasi akar akan terhalang. Tanah gambut tahap kedalaman efektif hanya dibedakan tebalan gambutnya. Di Kabupaten Merangin sebagian besar kedalaman efektif tanahnya lebih dari 90 cm dan tersebar disetiap kecamatan.

#### d.5. Kondisi Hidrologi

Wilayah Kabupaten Merangin banyak dialiri sejumlah sungai kecil, sedang dan besar sungai besar antara lain sungai Tabir, Batang Merangin, Batang Mesumai, Batang Telentam. Disamping sungai terdapat pula Danau Pauh dan Danau Depati Empat yang terdapat di Kecamatan Jangkat, sedangkan rawa-rawa banyak tersebar di dataran rendah seperti Kecamatan Tabir, Pamenang dan sebagainya.

Arah alirannya rata-rata menuju ke sebelah Timur. Sedangkan daerah hulu sungai biasanya berada di bagian (pegunungan) ke arah Barat (daerah rendah) yang merupakan daerah hilir. Akhirnya bermuara ke Sungai Batang Hari. Sungai Batanghari merupakan muara dari sungai-sungai di wilayah bagian barat yang merupakan hulu sungai sekaligus sebagai daerah pegunungan atau dataran tinggi. Sungai Besar antara lain sungai Batang Tabir, Batang Merangin, Batang Mesumai, Batang Telentam, Batang Tembesi. Disamping sungai terdapat pula Danau dan Rawa yang memiliki kekayaan hayati, seperti Danau Pauh dan Danau Depati Empat yang terdapat di Kecamatan Jangkat.

#### d.6. Penggunaan Lahan

Pola penggunaan lahan di Kabupaten Merangin merupakan tutupan lahan yang didominasi oleh hutan dan kebun campuran, semak/alang-alang dan padang rumput. Sedangkan kawasan hutan terdiri dari hutan alam dan hutan lahan kering. Selain itu, terdapat kawasan budidaya lainnya yang terdiri dari rawa, perkebunan, pemukiman/pekarangan, kebun campuran, sawah, tegalan/ladang, semak/belukar, tanah terbuka dan tambak/empang.

Tutupan lahan adalah tutupan biofisik pada permukaan bumi yang dapat diamati, merupakan suatu hasil pengaturan, aktivitas, dan perlakuan manusia yang dilakukan pada jenis penutup lahan tertentu untuk melakukan kegiatan produksi, perubahan, ataupun perawatan pada penutup lahan tersebut.

Berdasarkan data hasil pengolahan citra satelit dan sudah mendapatkan rekomendasi asisten peta dengan Badan Informasi Geospasial (BIG), tutupan lahan di Kabupaten Merangin pada tahun 2019 terdiri dari 12 kelas tutupan lahan. Jenis tutupan lahan yang mendominasi adalah area penutupan lahan berupa hutan. Luas penutupan lahan hutan masih mendominasi dengan persentase sebesar 54.0 % atau seluas 407.419 ha. Selanjutnya yang mendominasi yaitu penutupan lahan berupa perkebunan dan semak belukar. Data selengkapnya disajikan pada tabel berikut :

**Tabel Kelas Tutupan Lahan Beserta Luasan di Kabupaten Merangin**

No	Kelas Penutupan Lahan	Luas (ha)	Persentase (%)
1	Danau	570	0.1%
2	Gumuk Pasir	103	0.0%
3	Hutan	407,419	54.0%
4	Perkebunan	142,483	18.9%
5	Permukiman	7,919	1.0%
6	Rawa	1,024	0.1%
7	Sawah	3,203	0.4%
8	Semak Belukar	131,018	17.4%
9	Sungai	3,837	0.5%
10	Tanah Kosong / Gundul	159	0.0%
11	Tegalan / Ladang	57,293	7.6%
12	Waduk	37	0.0%
Jumlah		755,065	100.0%

*Sumber : Hasil Interpretasi Citra Satelit, 2019*

Seluruh wilayah kecamatan memiliki 3 (tiga) jenis penutupan lahan yaitu berupa Perkebunan, Permukiman, dan Tegalan/Ladang. Namun terdapat beberapa jenis penutupan lahan hanya dapat ditemui di beberapa wilayah kecamatan tertentu saja karena tidak terdistribusi secara luas sebagai contoh penutupan lahan rawa dan sawah. Untuk area penutupan lahan berupa permukiman tersebar dominan di 3 (tiga) kecamatan yaitu Kecamatan Bangko, Kecamatan Pamenang, dan Kecamatan Tabir Selatan.

### BAB III

#### EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia selalu berangkaian dengan *groundnorm* atau *Staatsfundamentalnorm* yakni menekankan pada adanya norma yang tertinggi/puncak atau sampai berhenti pada norma yang di atasnya tidak ada lagi norma yang lebih tinggi. Oleh karena itu, dalam upaya mencari suatu norma hukum yang melandasi norma yang lebih rendah dan upaya mencari norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi tidak berlangsung terus menerus tanpa batas (*regressus ad infinitu*). Dengan demikian, maka sistem norma hukum Indonesia membentuk bangunan piramida, norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berjenjang-jenjang, berlapis-lapis, sekaligus berkelompok-kelompok.

Pada konteks keabsahan norma, maka suatu norma hukum secara vertikal ditentukan sejauhmana norma hukum yang berada di bawah tidak bertentangan (sesuai atau tidak) dengan norma hukum di atasnya. Hal ini berarti bahwa norma hukum tersebut berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang lebih tinggi pula, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara Indonesia, yaitu: Pancasila (cita hukum rakyat Indonesia, dasar dan sumber bagi semua norma hukum di bawahnya).

Selanjutnya, norma hukum dalam konteks negara dimaknai atau disebut sebagai peraturan perundang-undangan, dan sebagai konsekuensi dari negara hukum dengan menganut prinsip heirarki norma hukum, maka sistem peraturan perundang-undangan juga bersifat heirarkis. Ketentuan ini diatur pada Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Heirarki peraturan perundang-undangan di atas bertujuan menentukan derajatnya masing-masing dengan konsekuensi jika ada peraturan yang bertentangan, maka yang dinyatakan berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi. Pada kontes ini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori* (Bagir Manan, 2003: 206) (hukum yang derajatnya lebih tinggi mengesampingkan hukum yang derajatnya lebih rendah).

Berdasarkan uraian di atas, maka kajian ini bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum agar terdapat sinkronisasi antara Peraturan Daerah Kabupaten yang dibentuk ini dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagai peraturan lebih tinggi yang menjadi payung hukumnya ataupun Peraturan yang lebih tinggi lainnya. Sinkronisasi ini diperlukan agar Peraturan Daerah absah secara konstitusional, selain itu untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya. Oleh karena itu dalam pembentukan peraturan daerah juga adanya harmonisasi agar tercipta keharmonisan/ kesuaian norma yang dibentuk dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Berkenaan dengan ini (Heryandi, 2009: 505)

mengatakan “harmonisasi merupakan upaya maupun proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertegangan, dan kejanggalan”. (Imam Soebechi, 2012: 266) juga mengatakan “Harmonisasi perlu mendapat perhatian karena dalam praktiknya timbul pertentangan antara satu norma hukum dengan yang lainnya, hal ini disebabkan bahwa tidak adanya jaminan absolut dalam sebuah kesatuan tatanan hukum tidak adanya problem pertentangan norma hukum”.

Merujuk pada uraian di atas, maka evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan peraturan daerah ini adalah:

#### **1. Pasal 18B ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia 1945**

Pada pasal ini terdapat beberapa ayat yang berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah melalui pembentukan Peraturan Daerah:

Ayat (2): “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Ayat (5): “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Ayat (6): “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

#### **2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068);**

Ketentuan Menimbang Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyatakan bahwa secara filosofis bahwa lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; secara sosiologis dinyatakan bahwa Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional; kemudian dikuatkan dengan ketentuan bahwa negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Selanjutnya dinyatakan bahwa makin meningkatnya pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Kondisi ini dipandang perlu untuk membuat ketentuan yang mengatur perihal Perlindungan Lahan Pertanian Pangan yang mengedepankan kepentingan masyarakat.

Ketentuan Pasal 1 angka 2 peraturan ini. Menyatakan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Selanjutnya Pasal 1 angka 5 menyebutkan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.

Pasal 3 peraturan ini menyatakan bahwa Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan:

1. melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
2. menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
3. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
4. melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
5. meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
6. meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
7. meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
8. mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
9. mewujudkan revitalisasi pertanian.

Sedangkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyatakan bahwa Ruang lingkup Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan meliputi:

- a. perencanaan dan penetapan;
- b. pengembangan;
- c. penelitian;
- d. pemanfaatan;
- e. pembinaan;
- f. pengendalian;
- g. pengawasan;
- h. sistem informasi;
- i. perlindungan dan pemberdayaan petani;
- j. pembiayaan; dan
- k. peran serta masyarakat.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Lahan Pertanian Pangan yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat berupa lahan beririgasi; lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan/atau lahan tidak beririgasi .



**3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280);**

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2 peraturan ini menyebutkan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Berkaitan dengan pengadaan tanah ketentuan Pasal 3 mengatur bahwa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.

**4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);**

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dalam ketentuan konsideran menyatakan bahwa Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas; selanjutnya dinyatakan bahwa negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 peraturan ini menyatakan bahwa Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengatur bahwa Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Sedangkan ketentuan Pasal 4 mengatur bahwa Penyelenggaraan Pangan bertujuan untuk:

1. meningkatkan kemampuan memproduksi Pangan secara mandiri;
2. menyediakan Pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan Gizi bagi konsumsi masyarakat;

3. mewujudkan tingkat kecukupan Pangan, terutama Pangan Pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
  4. mempermudah atau meningkatkan akses Pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan Pangan dan Gizi;
  5. meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas Pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri;
  6. meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat;
  7. meningkatkan kesejahteraan bagi Petani, Nelayan,
  8. Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan; dan
  9. melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya Pangan nasional.
5. **Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan**

Ketentuan pembentukan Peraturan daerah sebagaimana di atur dalam undang-undang ini tertuang dalam pasal-pasal sebagai berikut:

Pasal 1 angka 8 dan 10:

Angka 8, mengatur ketentuan: Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Angka 10, menyebutkan: Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

Pasal 39

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Pasal 41

Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

Pasal 98 ayat (1)

Ayat (1) Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 99

Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

**6. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Dalam undang-undang Pemerintahan daerah ini, ketentuan mengenai Perencanaan Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah diatur secara khusus, terutama dalam:

Pasal 150

Fungsi pembentukan Perda Kabupaten/Kota oleh DPRD dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama bupati/wali kota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota.

Pasal 151 ayat (1)

Program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.

Pasal 151 ayat (2)

Dalam menetapkan program pembentukan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan bupati/wali kota.

Pasal 236

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
  - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 237

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

#### Pasal 238

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.
- (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:
  - a. teguran lisan;
  - b. teguran tertulis;
  - c. penghentian sementara kegiatan;
  - d. penghentian tetap kegiatan;
  - e. pencabutan sementara izin;
  - f. pencabutan tetap izin;
  - g. denda administratif; dan/atau
  - h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 239, yang mengatur:

- (1) Perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam program pembentukan Perda.
- (2) Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh DPRD dan kepala daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda.
- (3) Program pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan DPRD.
- (4) Penyusunan dan penetapan program pembentukan Perda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan Perda tentang APBD.

- (5) Dalam program pembentukan Perda dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
- a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
  - b. APBD.
- (6) Selain daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dalam program pembentukan Perda Kabupaten/Kota dapat memuat daftar kumulatif terbuka mengenai:
- a. penataan Kecamatan; dan
  - b. penataan Desa.
- (7) Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda karena alasan:
- a. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
  - b. menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
  - c. mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah;
  - d. akibat pembatalan oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota; dan
  - e. perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukan Perda ditetapkan.

#### Pasal 240

- (1) Penyusunan rancangan Perda dilakukan berdasarkan program pembentukan Perda.
- (2) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPRD atau kepala daerah.
- (3) Penyusunan rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **7. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5185);**

Ketentuan menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyatakan bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil; selanjutnya pasal 1 angka 2 peraturan ini menyebutkan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Ketentuan Pasal 2 menyatakan bahwa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan berdasarkan asas: kemanusiaan; keadilan; kemanfaatan; kepastian; keterbukaan; kesepakatan; keikutsertaan; kesejahteraan; keberlanjutan; dan keselarasan.

Dalam Pasal 3 peraturan ini menyebutkan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Selanjutnya Pasal 6 mengatur bahwa Pengadaan Tanah untuk diselenggarakan oleh Pemerintah. Dan pengadaan tanah diselenggarakan sesuai dengan ketentuan pasal Pasal 7 yakni Pengadaan Tanah untuk diselenggarakan sesuai dengan: Rencana Tata Ruang Wilayah; Rencana Pembangunan Nasional/Daerah; Rencana Strategis; dan Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah.

Ketentuan selanjutnya menyatakan bahwa Dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan untuk infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi, pengadaannya diselenggarakan berdasarkan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Instansi yang memerlukan tanah serta Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pengampu dan pemangku kepentingan.

**8. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5179);**

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai bagian peraturan pelaksana terkait permasalahan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan, mengatur beberapa ketentuan utama yang terkait yakni Pasal 2 yang menyatakan bahwa Pemberian Insentif perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bertujuan untuk: mendorong perwujudan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang telah ditetapkan; meningkatkan upaya pengendalian alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; meningkatkan pemberdayaan, pendapatan, dan kesejahteraan bagi Petani; memberikan kepastian hak atas tanah bagi Petani; dan meningkatkan kemitraan semua pemangku kepentingan dalam rangka pemanfaatan, pengembangan, dan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesuai dengan tata ruang.

Dalam ketentuan selanjutnya pada pasal 5 dinyatakan bahwa Pemerintah memberikan Insentif perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kepada Petani dengan jenis berupa:

- a. pengembangan infrastruktur pertanian;
- b. pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul;
- c. kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi;
- d. penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian;
- e. jaminan penerbitan sertifikat hak atas tanah pada Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan/atau

f. penghargaan bagi Petani berprestasi tinggi.

**9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 326, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5794);**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan merupakan peraturan pendukung dan pelaksana terhadap undang-undang perlindungan lahan pertanian berkelanjutan. Dalam peraturan ini mengatur terkait masalah hutan dan cara perubahan peruntukan hutan, dimana Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Sedangkan Kawasan Hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Dalam ketentuan umum juga dinyatakan bahwa Perubahan Fungsi Kawasan Hutan adalah perubahan sebagian atau seluruh fungsi Hutan dalam satu atau beberapa kelompok Hutan menjadi fungsi Kawasan Hutan yang lain.

Berkenaan dengan Tata Cara Perubahan Peruntukan Dan Fungsi Kawasan Hutan paling utama Pasal 2 menyatakan bahwa Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan dilakukan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi dan manfaat Kawasan Hutan secara lestari dan berkelanjutan, serta keberadaan Kawasan Hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional. Berkenaan dengan masalah kehutanan dinyatakan bahwa dalam rangka mendukung percepatan pembangunan di luar kegiatan kehutanan perlu dilakukan penyederhanaan proses perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan serta pentingnya penyelesaian terhadap permasalahan yang belum dapat diatasi.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS, DAN SOSIOLOGIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Sejak manusia pertama kali menempati bumi, lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan. Konkritnya, lahan difungsikan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensi. Aktivitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian). Kegiatan pertanian merupakan salah satu aktifitas paling mendasar bagi manusia, karena semua orang perlu makan setiap hari. Pengembangan usaha agribisnis menjadi pilihan sangat strategis dan penting sejalan dengan upaya pemerintah dalam mengembangkan sumber-sumber pertumbuhan ekonomi baru diluar minyak dan gas.

Dalam sejarah Indonesia pernah mampu mencapai swasembada pangan pada tahun 1984 melalui gerakan “Revolusi Hijau” yaitu gerakan untuk meningkatkan produksi pangan melalui usaha pengembangan teknologi pertanian. keberhasilan gerakan revolusi hijau merupakan bukti upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan petani. Seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan lahan mulai terusik. Keterusikan ini akhirnya menimbulkan kompleksitas permasalahan akibat pertambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian), berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.

Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara. Apalagi menyangkut tentang perlindungan fungsi tanah oleh negara pada lahan pertanian terhadap alih fungsi lahan atau yang dikenal dengan konversi lahan. Indonesia merupakan negara agraris yang diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian.

Di dalam kehidupan kita, tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan pembangunan bangsa, karena didalam konstitusi Undang- Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Kita mengharapkan dengan adanya perangkat peraturan yang komprehensif terkait perlindungan lahan dan upaya pemberian insentif kepada petani maka diharapkan tanah tersedia bagi petani bukan hanya untuk menjamin ketersediaan produksi pangan, namun lebih jauh menjamin akses petani atas lahan untuk meningkatkan kesejahteraan petani.



Indonesia dikenal sebagai negara lumbung padi yang artinya menghasilkan padi yang sangat banyak, baik untuk negara sendiri maupun diekspor ke negara lain. Tetapi saat sekarang ini kita merasakan jumlah rumah tangga dengan usaha pertanian terus menurun akibat beberapa hal diantaranya alih profesi dan semakin sempitnya lahan pertanian karena alih fungsi lahan untuk pembangunan infrastruktur, pembangunan pabrik dan perumahan.

## **B. Landasan Yuridis**

Secara fungsional hukum memang tidak sekedar berperan secara makro dalam rangka mempertahankan tertib sosial atau berperan mikro dalam penyelesaian kasus individual kongkrit. Hukum memiliki fungsi lain, yaitu sebagai alat perekayasa sosial (social engineering).<sup>17</sup> Hal ini termasuk dalam hubungan dengan dipergunakannya hukum sebagai salah satu solusi atau sarana yang ditempuh dalam merekayasa suatu keadaan yang mengancam ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan menuju suatu kondisi yang kondusif bagi terwujudnya perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, sehingga ketersediaan lahan pertanian pangan tetap dapat dipertahankan.

Dalam menjalankan fungsi rekayasa sosial ini, hukum dipersepsikan memiliki energi kekuasaan untuk dapat mengubah keadaan. Keadaan yang ingin diubah itu harus bertolak dari kondisi yang kurang baik menuju ke arah yang lebih baik.<sup>18</sup>

Pengaturan hukum dalam konteks yuridis pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa aturan hukum haruslah dipahami sebagai penuangan norma hukum dengan konsekuensi empirisnya. Hal ini sejalan dengan pemikiran bahwa setiap aturan memang merupakan pencerminan dari suatu norma dan kondisi realistiknya.

Bertalian dengan norma hukum pengaturan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan dalam peraturan perundang-undangan, ketentuan Pasal 33 ayat (3) menentukan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut, lahan pertanian pangan merupakan salah satu bagian 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 ... .”

Sesuai dengan definisi negara, tujuan bernegara dan ketentuan-ketentuan adanya suatu negara, maka perhatian pemerintah tentu dititikberatkan pada kehidupanrakyatnya yang merupakan salah satu komponen berdirinya negara. Idee atau tujuan luhur bernegara sebagaimana

---

<sup>17</sup>Sidharta, *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hal. 116.

<sup>18</sup> Retno Kusniati, *Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Fakultas Hukum Universitas Jambi

tercantum dalam Hukum Dasar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 adalah mensejahterakan rakyat.<sup>19</sup> Dalam rangka memenuhi kewajibannya dalam mensejahterakan rakyat dalam mewujudkan perlindungan lahan, kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, negara merumuskan dan melaksanakan kebijakan termasuk mengatur perlindungan lahan pertanian melalui ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan telah dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam hal ini fungsi hukum adalah sebagai tindakan afirmatif atau disebut *affirmative action* yang dimaknai sebagai upaya meningkatkan kesempatan bagi orang maupun sekelompok orang untuk mengenyam kemajuan dalam jangka waktu tertentu. Melalui kebijakan pemberian insentif dan penghargaan petani dan pemilik lahan dorong untuk menetapkan lahannya sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dan tidak dialihfungsikan.<sup>20</sup>

Pada bagian lain, Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa hukum itu harus dilihat sebagai suatu sistem hukum yang terdiri dari tiga komponen. Komponen-komponen tersebut adalah:

1. Substansi hukum (*legal substance*), yaitu aturan-aturan dan norma-norma umum.
2. Struktur hukum (*legal structure*), yaitu penegak hukum seperti polisi, jaksa, hakim dan pengacara serta institusi yang melahirkan produk-produk hukum.
3. Budaya hukum (*legal culture*), yaitu meliputi ide-ide, pandangan-pandangan tentang hukum, kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir dan berlaku, merupakan bagian dari kebudayaan pada umumnya, yang dapat menyebabkan orang mematuhi atau sebaliknya, menyimpangi apa yang sudah dirumuskan dalam substansi hukum.<sup>21</sup>

Adapun menurut Soerjono Soekanto, bahwa ada beberapa faktor yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang terkait dengan peraturan perundangundangan;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum;
3. Faktor sarana maupun fasilitas, yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku
5. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil kerja, cipta dan rasa yang dilandasi pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Berdasarkan kedua pandangan tersebut di atas maka kebijakan.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta. 2007, hal.8

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> Lawrence M. Friedman, *Law and Society An Introduction*, Prentice-Hall, Inc. New Jersey, 1975, hal.6- 15

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Alumni, Bandung, 2002, hal. 5.

untuk melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebenarnya merupakan langkah awal yang memerlukan tindakan ikutan yaitu bagaimana substansi ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 itu dimaknai secara menyeluruh terutama berkaitan dengan politik hukum dan tujuan pembentukan hukum. Karena bila hukum itu dibentuk, ia harus dapat ditegakan dan ia diharapkan mampu mengemban misi hukum dalam memberi kepastian, kemanfaatan sekaligus membawa keadilan.<sup>23</sup>

### C. Landasan Sosiologis

Lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris. Sebagian besar penduduk Indonesia menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dalam posisi yang demikian lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, sosial bahkan secara filosofis lahan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumberdaya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi dimana sebagian besar bidang usaha yang dikembangkan masih tergantung kepada pola pertanian yang bersifat land based agricultural. Lahan merupakan sumberdaya yang unik dimana jumlahnya tidak bertambah, namun kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat. Oleh karena itu, ketersediaan lahan merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan, terutama dalam perannya mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Konversi lahan pertanian menimbulkan dampak yang sangat besar terhadap ketahanan pangan. Lahan pertanian yang berubah fungsi akan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, fisik lingkungan, dan budaya masyarakat disekitar lahan yang dikonversi tersebut. Permasalahan semakin kompleks, karena konversi lahan pertanian subur belum diimbangi oleh upaya yang sistematis untuk dapat mengembangkan lahan yang potensial. Konversi lahan pertanian pangan menyebabkan semakin sempitnya luas garapan usahatani dan menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian konversi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat.

Alih fungsi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan. Konversi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar menurut Pasandaran, (2006), ada tiga faktor, baik sendiri-sendiri maupun bersamasama, yang merupakan determinan konversi lahan, yaitu kelangkaan sumber daya lahan dan air, dinamika pembangunan, dan peningkatan jumlah penduduk. Dampak dari konversi lahan tidak hanya dirasakan oleh para pemilik lahan, tetapi dapat dirasakan secara meluas oleh seluruh lapisan masyarakat.

---

<sup>23</sup>Retno kusniati, *Op.Cit.*

Disamping menurunnya produktivitas, alih fungsi lahan berdampak lebih lanjut pada kekeringan dan serangan hama. Konversi lahan bersifat irreversible (tidak dapat kembali), sementara upaya menanggulangi penurunan produktivitas terkendala oleh anggaran pembangunan, keterbatasan sumberdaya lahan dan inovasi teknologi. Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria.

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

Menurut Irawan, alih fungsi lahan pada dasarnya terjadi akibat adanya persaingan dalam pemanfaatan lahan antara sektor pertanian dan sektor non pertanian. Sedangkan persaingan dalam pemanfaatan lahan tersebut muncul akibat adanya tiga fenomena ekonomi dan sosial, yaitu 1) keterbatasan sumberdaya lahan, 2) pertumbuhan penduduk dan 3) pertumbuhan ekonomi. Luas lahan yang tersedia relatif terbatas, sehingga pertumbuhan penduduk akan meningkatkan kelangkaan lahan yang dapat dialokasikan untuk kegiatan pertanian dan non pertanian.<sup>24</sup>

Di sisi lain, alih fungsi lahan pertanian pangan menyebabkan makin sempitnya luas lahan yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.

Sementara itu, visi pembangunan (pertanian) berkelanjutan ialah terwujudnya kondisi ideal adil dan makmur, dan mencegah terjadinya lingkaran malapetaka kemelaratan. Visi ideal tersebut diterima secara universal sehingga pertanian berkelanjutan (sustainable agriculture) menjadi prinsip dasar pembangunan pertanian secara global, termasuk di Indonesia. Oleh karena itulah pengembangan sistem pertanian menuju usahatani berkelanjutan merupakan salah satu misi utama pembangunan pertanian di Indonesia.

Pertanian pangan berkelanjutan memiliki peran dan fungsi penting bagi sebagian masyarakat Indonesia yang memiliki sumber penghasilan di sektor agraris sehingga lahan pertanian pangan memiliki nilai ekonomis, nilai sosial, budaya, dan religius. Namun meningkatnya jumlah penduduk dan kebutuhan pangan serta kebutuhan lahan untuk pembangunan, serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan maka perlu diupayakan meningkatkan kedaulatan pangan.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>B. Irawan, *Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya dan Faktor Determinan*, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, 2005, hal. 23,

<sup>25</sup>Retno kusniati, *Op.Cit.*

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG**

**A. Sasaran**

Arah pengaturan dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah memberikan landasan dan kepastian hukum dalam penetapan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Sasaran yang hendak diwujudkan dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah terwujudnya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Dengan demikian penyusunan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan melibatkan partisipasi masyarakat, baik melalui penyerapan aspirasi, lembaga-lembaga yang ada di daerah, maupun partisipasi langsung dengan memberikan masukan lisan dan/atau tertulis. Jangkauan pengaturan dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah memberikan pedoman bagi:

1. Pemerintah Kabupaten dalam memfasilitasi dan membimbing organisasi perangkat daerah menetapkan pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan peraturan daerah;
2. Pemerintahan daerah dalam menetapkan pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan peraturan daerah.

**B. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan pengaturan dari Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah memberikan pedoman bagi:

1. Pemerintah Kabupaten dalam memfasilitasi dan membimbing masyarakat maupun kelompok masyarakat serta individu dengan peraturan daerah;
2. Pemerintahan daerah dalam menetapkan pedoman perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan peraturan daerah.

**C. Ruang Lingkup Muatan Materi Perda**

Ketentuan Umum berisi :

1. Batasan pengertian atau definisi
2. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi
3. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.
  - 1) Daerah adalah Kabupaten Merangin;
  - 2) Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah;
  - 3) Bupati adalah Bupati Merangin;
  - 4) Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah;
  - 5) Camat adalah pimpinan kecamatan sebagai unsur Perangkat Daerah;

## Materi Muatan

### 1. Pelaksanaan

Pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan menjamin konservasi tanah dan air, oleh karena itu Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan konservasi tanah dan air. Bagi pemilik lahan yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan berkewajiban untuk memanfaatkan tanah sesuai peruntukannya dan mencegah kerusakan irigasi.

Kewajiban pemilik lahan pertanian dalam menjaga kesuburan diwujudkan dalam penggunaan sistem pemupukan berimbang dalam penggunaan pupuk organik dan non organik, dalam menjamin kelangsungan supply air dengan menggunakan sistem bank air dimana setiap kelompok tani mempunyai embung air. Pemerintah dan Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban melakukan pembinaan terhadap orang yang terikat dengan pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Kegiatan pembinaan tersebut dapat berupa:

- 1) Koordinasi dalam melakukan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- 2) Melakukan sosialisasi peraturan perundangan tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, pembimbingan, supervise dan konsultasi, pendidikan, pelatihan dan penyuluhan kepada masyarakat.

Diaturinya kembali lahan pertanian untuk dilindungi dari ancaman konversi merupakan momentum baru untuk tetap menjaga keberadaan lahan pertanian dalam rangka mendukung ketahanan pangan bangsa dengan tetap terjaga tingkat produksi pangan.

### 2. Pengawasan

Untuk menjamin tercapainya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan akan dilakukan pengawasan terhadap kinerja: perencanaan dan penetapan, pengembangan, pemanfaatan, pembinaan dan pengendalian. Pengawasan dilakukan secara berjenjang oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai kewenangannya. Pengawasan tersebut meliputi kegiatan pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Kegiatan pelaporan juga dilakukan secara berjenjang vertikal dimulai dari Pemerintah terendah yaitu desa/ kelurahan dan terakhir pada tingkat Pemerintah daerah. Kegiatan pemantauan dan evaluasi dilaksanakan dengan mengamati dan memeriksa laporan dengan pelaksanaan di lapangan dan apabila dari hasil pemantauan dan evaluasi telah terjadi penyimpangan maka Bupati wajib mengambil langkah penyelesaian.

### 3. Evaluasi

Untuk mengetahui keberhasilan jalannya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan maka akan dievaluasi oleh pemerintah daerah dalam hal ini Bupati serta perangkat daerah yang terkait.

### 4. Pembiayaan

Biaya pelaksanaan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Merangin atau sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat

## 5. Ketentuan Sanksi

Sanksi yang diberikan kepada pihak-pihak yang diatur dalam Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dengan sengaja atau terencana untuk melanggar ketentuan yang telah diatur maka diberikan sanksi administratif. Sanksi yang diberikan pada setiap individu maupun kelompok bisa berupa pembinaan dan seterusnya hingga pada sanksi administratif yang diberikan oleh Kepala Daerah.

### D. Materi Muatan Yang Diatur (Batang Tubuh)

#### BAB I KETENTUAN UMUM

##### Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini, yang dimaksud dengan:

1. Kabupaten adalah Kabupaten Merangin .
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah.
3. Provinsi adalah Provinsi Jawa Timur.
4. Bupati adalah Bupati Merangin .
5. Dinas adalah Dinas Pertanian Kabupaten Merangin .
6. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang selanjutnya disingkat Bappeda adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Merangin .
7. Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia.
8. Lahan Pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.
9. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.
10. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah lahan potensial yang dilindungi pemanfaatannya agar kesesuaian dan ketersediaannya tetap terkendali untuk dimanfaatkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada masa yang akan datang.
11. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.
12. Kawasan Perdesaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumberdaya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
13. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah wilayah budi daya pertanian terutama pada wilayah perdesaan yang memiliki hamparan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan/atau hamparan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta unsur penunjangnya dengan fungsi utama untuk mendukung kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.
14. Pertanian Pangan adalah usaha manusia untuk mengelola lahan dan agroekosistem dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan serta kesejahteraan rakyat.
15. Kemandirian Pangan adalah kemampuan produksi pangan dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup ditingkat rumah tangga, baik dalam jumlah, mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal.

16. Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.
17. Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakan pangannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.
18. Petani Pangan, yang selanjutnya disebut Petani, adalah setiap warga negara Indonesia beserta keluarganya yang mengusahakan Lahan untuk komoditas pangan pokok di Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
19. Pangan Pokok adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati, baik nabati maupun hewani, yang diperuntukkan sebagai makanan utama bagi konsumsi manusia.
20. Setiap Orang adalah orang perseorangan, kelompok orang, atau korporasi, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum.
21. Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara.
22. Irigasi adalah usaha penyediaan dan pengaturan air untuk menunjang pertanian.
23. Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang selanjutnya disingkat RTRWP adalah Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Merangin.
24. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten yang selanjutnya disingkat RTRWK adalah Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Merangin.
25. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 (lima) tahunan Kabupaten Merangin.
26. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2018-2023 yang selanjutnya disingkat RPJM Daerah adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2018 sampai dengan tahun 2023.
27. Rencana Kerja Pembangunan Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah yang memuat prioritas pembangunan yang merupakan hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
28. Konservasi Tanah Dengan Menggunakan Bahan Kimia adalah metode konservasi dengan memanfaatkan bahan kimia bias berupa menggunakan organik maupun an organik sebagai sarana pencegahan dan penanggulangan erosi pada tanah karena bahan kimia tersebut berfungsi sebagai pemantap tanah agar struktur tanahnya dapat di perbaikidn tanah akan mengalami resintesi terhadap erosi.

## BAB II

### ASAS, MAKSUD, TUJUAN, DAN RUANG LINGKUP

#### Pasal 2

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. manfaat;
- b. berkelanjutan dan konsistensi;
- c. keterpaduan;
- d. keterbukaan dan akuntabilitas;
- e. kebersamaan dan gotong royong;
- f. partisipatif;
- g. keadilan;
- h. keserasian, keselarasan dan keseimbangan;
- i. kelestarian lingkungan dan kearifan lokal;
- j. desentralisasi;
- k. tanggungjawab negara;
- l. keragaman; dan
- m. sosial dan budaya.



### Pasal 3

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimaksudkan untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan dan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan guna menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, melalui pemberian insentif kepada petani dan penerapan disinsentif kepada pihak yang melakukan alih fungsi lahan pertanian pangan.

### Pasal 4

Tujuan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah:

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

### Pasal 5

Ruang lingkup Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilaksanakan secara terintegrasi, meliputi:

- a. perencanaan
- b. penetapan;
- c. pengembangan;
- d. penelitian;
- e. pemanfaatan;
- f. perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g. pembinaan;
- h. pengendalian
- i. pengawasan;
- j. pembiayaan; dan
- k. peran serta masyarakat.

## BAB III PERENCANAAN

### Pasal 6

- (1) Pemerintah Daerah merencanakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam Peraturan Daerah tentang RPJPD, RPJMD dan RKPD.
- (2) Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
  - a. kawasan pertanian pangan berkelanjutan;
  - b. lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan
  - c. lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan.
- (3) Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan terhadap kawasan pertanian lahan basah dan kawasan pertanian lahan kering.
- (4) Rencana Perlindungan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dilakukan terhadap:
  - a. tanah terlantar;
  - b. alih fungsi hutan menjadi lahan pertanian pangan; dan
  - c. kawasan lahan marginal.

- (5) Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. kebijakan;
  - b. strategi;
  - c. program;
  - d. rencana pembiayaan; dan
  - e. evaluasi.
- (6) Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. rencana jangka panjang disusun untuk waktu 20 (duapuluh) tahun;
  - b. rencana jangka menengah disusun untuk waktu 5 (lima) tahun; dan
  - c. rencana jangka pendek disusun untuk waktu 1 (satu) tahun.

#### Pasal 7

- (1) Pemerintah Daerah melalui Dinas menyusun Program Kegiatan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada kawasan lahan dan cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2).
- (2) Penyusunan Program Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui tahap-tahap :
  - a. inventarisasi data;
  - b. koordinasi dengan instansi terkait;
  - c. menampung aspirasi masyarakat; dan
  - d. koordinasi dengan Pemerintah Desa/Kelurahan.
- (3) Penyusunan Program Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan memperhatikan:
  - a. kondisi sosial dan/atau ekonomi petani;
  - b. kesediaan petani untuk dijadikan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan
  - c. tata ruang wilayah
  - d. rencana tata ruang
  - e. rencana tata ruang wilayah
- (4) Dalam menyusun Program Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Dinas dibantu oleh Tim Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (5) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling kurang beranggotakan:
  - a. unsur pemerintah daerah;
  - b. pemangku kepentingan terkait; dan
  - c. masyarakat petani.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, tata kerja, dan fungsi Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diatur dalam Peraturan Bupati.

#### Pasal 8

- (1) Dinas mengusulkan Program Kegiatan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan kepada Bupati.
- (2) Usulan Program Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam forum Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah.
- (3) Usulan Program Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus memuat:
  - a. lokasi dan jumlah luas lahan pertanian pangan berkelanjutan;
  - b. program dan kegiatan yang akan dilaksanakan;
  - c. upaya mempertahankan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
  - d. target dan sasaran yang akan dicapai; dan
  - e. pembiayaan.

BAB IV  
PENETAPAN

Bagian Kesatu  
Umum

Pasal 9

- (1) Pemerintah Daerah menetapkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah.
- (2) Proses dan tahapan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
  - a. sosialisasi kepada petani dan pemilik lahan;
  - b. inventarisasi petani yang bersedia lahannya ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
  - c. kesepakatan dan persetujuan dengan pemilik lahan dilakukan dengan penandatanganan perjanjian;
  - d. rapat koordinasi di tingkat desa;
  - e. rapat koordinasi di tingkat kecamatan; dan
  - f. rapat koordinasi di tingkat kabupaten.

Bagian Kedua  
Penetapan

Pasal 10

Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Daerah berada pada kawasan perdesaan yang diarahkan pada:

- a. kecamatan Bangko;
- b. kecamatan Bangko Barat;
- c. kecamatan Batang Mesumai;
- d. kecamatan Jangkat;
- e. kecamatan Jangkat Timur;
- f. kecamatan Lembah Masurai;
- g. kecamatan Margo Tabir;
- h. kecamatan Muara Siau;
- i. kecamatan Nalo Tantan;
- j. kecamatan Pamenang;
- k. kecamatan Pamenang Barat;
- l. kecamatan Pamenang Selatan;
- m. kecamatan Pangkalan Jambu;
- n. kecamatan Renah pembarab;
- o. kecamatan Renah Pamenang;
- p. kecamatan Sungai Manau;
- q. kecamatan Tabir;
- r. kecamatan Tabir Barat;
- s. kecamatan Tabir Ilir;
- t. kecamatan Tabir Lintas;
- u. kecamatan Tabir Selatan;
- v. kecamatan Tabir Timur;
- w. kecamatan Tabir Ulu; dan
- x. kecamatan Tiang Pumpung.

Pasal 11

- (1) Dalam hal luas Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan di Daerah ditetapkan dengan luas lahan paling kurang \_\_\_\_\_ Ha, Pemerintah Daerah harus mengevaluasi penetapan lahan pangan berkelanjutan dengan luasan.

(2) Luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebar di wilayah:

- a. kecamatan Bangko dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- b. kecamatan Bangko Barat dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- c. kecamatan Batang Mesumai dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- d. kecamatan Jangkat dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- e. kecamatan Jangkat Timur dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- f. kecamatan Lembah Masurai dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- g. kecamatan Margo Tabir dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- h. kecamatan Muara Siau dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- i. kecamatan Nalo Tantan dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- j. kecamatan Pamenang dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- k. kecamatan Pamenang Barat dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- l. kecamatan Pamenang Selatan dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- m. kecamatan Pangkalan Jambu dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- n. kecamatan Renah pembarab dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- o. kecamatan Renah Pamenang dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- p. kecamatan Sungai Manau dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- q. kecamatan Tabir dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- r. kecamatan Tabir Barat dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- s. kecamatan Tabir Ilir dengan luas \_\_\_\_\_ Ha;
- t. kecamatan Tabir Lintas dengan luas \_\_\_\_\_ Ha.
- u. kecamatan Tabir Selatan dengan luas \_\_\_\_\_ Ha.
- v. kecamatan Tabir Timur dengan luas \_\_\_\_\_ Ha.
- w. kecamatan Tabir Ulu dengan luas \_\_\_\_\_ Ha.
- x. kecamatan Tiang Pumpung dengan luas \_\_\_\_\_ Ha.

(3) Luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dilakukan evaluasi paling sedikit satu kali dalam 5 (lima) tahun.

## Pasal 12

Penetapan Luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

## Pasal 13

- (1) Luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) merupakan lahan inti.
- (2) Lahan di luar lahan inti dalam kawasan pertanian pangan dipersiapkan sebagai lahan cadangan.
- (3) Luas dan sebaran lahan cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Bupati.
- (4) Lahan cadangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berfungsi untuk dipersiapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan apabila terjadi alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan untuk kepentingan umum dan terjadi bencana alam.
- (5) Pemetaan lahan diatur Peraturan Bupati.

## BAB V PENGEMBANGAN

### Bagian Kesatu

Optimasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

## Pasal 14

- (1) Pemerintah Daerah melakukan pengembangan terhadap Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan melalui optimasi lahan pangan.

- (2) Optimasi lahan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. intensifikasi lahan pertanian pangan;
  - b. ekstensifikasi lahan pertanian pangan; dan
  - c. diversifikasi lahan pertanian pangan.

#### Pasal 15

Intensifikasi lahan pertanian pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) huruf a, dengan cara:

- a. peningkatan kesuburan tanah melalui pemupukan;
- b. peningkatan kualitas pakan ternak dan/atau ikan melalui:
  - 1. penggantian hijauan pakan ternak;
  - 2. pengembangan pakan alternatif untuk perikanan dan peternakan; dan
  - 3. meningkatkan kualitas pakan yang berasal dari sisa hasil pertanian;
- c. peningkatan kualitas benih dan/atau bibit melalui:
  - 1. penyediaan bibit unggul;
  - 2. penyediaan kebun induk; dan
  - 3. pengembangan pusat perbenihan;
- d. pencegahan, penanggulangan hama dan penyakit;
- e. pengembangan irigasi;
- f. pengembangan inovasi pertanian melalui:
  - 1. pengembangan wisata pertanian; dan
  - 2. pemanfaatan teknologi pertanian;
- g. penyuluhan pertanian; dan/atau
- h. jaminan akses permodalan.

#### Pasal 16

Ekstensifikasi lahan pertanian pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) huruf b, dengan cara:

- a. pemanfaatan lahan marginal;
- b. pemanfaatan lahan terlantar;
- c. pemanfaatan lahan dibawah tegakan tanaman tahunan; dan
- d. pemanfaatan lahan hutan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan melalui program PHBM.

#### Pasal 17

Diversifikasi lahan pertanian pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) huruf c, dengan cara:

- a. pola tanam;
- b. tumpang sari; dan/atau
- c. sistem pertanian terpadu.

### Bagian Kedua

#### Penambahan Cadangan

#### Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasal 18

- (1) Pemerintah Daerah mengembangkan cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan terhadap lahan marginal, lahan terlantar, dan lahan di bawah tegakan tanaman tahunan.

- (2) Pengembangan cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan terhadap lahan marginal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap:
  - a. lahan pasir dan kapur/karst yang tidak dimanfaatkan untuk kepentingan pertambangan dan pariwisata.
  - b. lahan pasir dan kapur/karst yang belum dimanfaatkan oleh masyarakat atau diluar kawasan lindung geologi.
- (3) Pengembangan cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan terhadap lahan telantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap:
  - a. tanah tersebut telah diberikan hak atas tanahnya, tetapi sebagian atau seluruhnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan tidak dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak;
  - b. tanah tersebut selama 3 (tiga) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sejak tanggal pemberian hak diterbitkan; atau
  - c. bekas galian bahan tambang yang telah direklamasi.
- (4) Pengembangan cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan pada lahan di bawah tegakan tanaman tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap:
  - a. lahan yang tanaman tahunannya belum menghasilkan;
  - b. lahan yang di sela-sela tanaman tahunannya terdapat ruang untuk ditanami tanaman pangan.

## BAB VI

### PENELITIAN

#### Pasal 19

- (1) Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan dukungan penelitian.
- (2) Penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten.
- (3) Penelitian lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi:
  - a. pengembangan penganeekaragaman pangan;
  - b. indentifikasi dan penetapan kesesuaian lahan;
  - c. pemetaan zonasi lahan pertanian pangan berkelanjutan;
  - d. inovasi pertanian;
  - e. fungsi agroklimatologi dan hidrologi;
  - f. finsi ekosistem; dan
  - g. sosial budaya dan kearifan lokal.
- (4) Lembaga penelitian dan/atau perguruan tinggi berperan serta dalam penelitian.

## BAB VII

### PEMANFAATAN

#### Pasal 20

- (1) Setiap pemilik lahan pertanian pangan berkelanjutan berkewajiban memanfaatkan lahan untuk kepentingan pertanian pangan.
- (2) Pemanfaatan lahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:
  - a. menanam tanaman pertanian pangan semusim padalahan beririgasi dan lahan tadah hujan;
  - b. membudidayakan perikanan darat pada lahan lahan kering;
  - c. membudidayakan peternakan pada lahan kering; dan/atau
  - d. membudidayakan tanaman perkebunan pada lahan kering; dan/atau
  - e. membudidayakan tanaman pangan semusim pada wilayah dengan topografi yang memungkinkan.

#### Pasal 21

- (1) Pemerintah Daerah dan masyarakat secara bersama-sama bertanggungjawab menjaga konservasi lahan dan air.
- (2) Konservasi lahan dan air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:
  - a. metode fisik dengan pengolahan tanah;
  - b. metode vegetatif dengan memanfaatkan tanaman untuk mengurangi erosi dan meningkatkan penyimpanan air; dan
  - c. metode kimia dengan memanfaatkan bahan kimia untuk mengawetkan tanah dan meningkatkan penyimpanan air.

### BAB VIII

#### PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI

#### Pasal 22

Pemerintah Daerah berkewajiban melindungi dan memberdayakan petani, kelompok petani, koperasi petani dan asosiasi petani.

#### Pasal 23

- (1) Perlindungan petani, kelompok petani, koperasi petani dan asosiasi petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 berupa pemberian jaminan:
  - a. harga komoditi yang menguntungkan;
  - b. memperoleh sarana dan prasarana produksi;
  - c. pemasaran hasil pertanian pokok;
  - d. pengutamaan hasil pertanian pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan daerah dan
  - e. mendukung pangan nasional;
  - f. kompensasi akibat gagal panen.
- (2) Kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, diberikan terhadap gagal panen yang disebabkan bencana alam, wabah hama, dan puso yang tidak dapat dielakkan oleh petani.
- (3) Pemberian kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus melalui tim verifikasi dengan melibatkan aparat pemerintahan terendah.
- (4) Besarnya kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberikan paling sedikit sebesar biaya produksi yang telah dikeluarkan petani.
- (5) Pembiayaan terhadap kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berasal dari Pemerintah Daerah, serta sumbangan pihak ketiga sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (6) Tim verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Bupati

#### Pasal 24

Pemberdayaan petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 meliputi:

- a. penguatan kelembagaan petani;
- b. penyuluhan dan pelatihan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia;
- c. pemberian fasilitas sumber pembiayaan/permodalan;
- d. pemberian bantuan kredit kepemilikan lahan pertanian;
- e. pembentukan Bank Bagi Petani;
- f. pemberian fasilitas pendidikan dan kesehatan rumah tangga petani;
- g. pemberian fasilitas untuk mengakses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan/atau
- h. pemberian fasilitasi pemasaran hasil pertanian.

#### Pasal 25

Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan dan pemberdayaan petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 diatur dalam Peraturan Bupati.

### BAB IX PEMBINAAN

#### Pasal 26

- (1) Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan pembinaan kepada setiap orang yang terikat dengan pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. koordinasi;
  - b. sosialisasi;
  - c. bimbingan, supervisi, dan konsultasi;
  - d. pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan;
  - e. penyebarluasan informasi kawasan pertanian berkelanjutan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan/atau
  - f. peningkatan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Bupati.

### BAB X PENGENDALIAN

#### Bagian Kesatu

##### Umum

#### Pasal 27

- (1) Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan secara terkoordinasi antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa.
- (2) Koordinasi pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Dinas.

#### Pasal 28

Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) dilakukan melalui:

- a. insentif; dan/atau
- b. pengendalian alih fungsi.

#### Bagian Kedua Insentif

#### Pasal 29

Insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a diberikan kepada pemilik lahan, petani penggarap, dan/atau kelompok tani berupa:

- a. pengembangan infrastruktur pertanian;
- b. pemanfaatan hasil penelitian dan pengembangan benih dan bibit unggul;
- c. kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi;
- d. fasilitasi sarana dan prasarana produksi pertanian;
- e. jaminan penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis; dan/atau
- f. penghargaan bagi petani berprestasi.



## Pasal 30

- (1) Pemberian insentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 huruf a diberikan dengan mempertimbangkan:
  - a. jenis Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
  - b. kesuburan tanah;
  - c. luas lahan;
  - d. irigasi;
  - e. tingkat fragmentasi lahan;
  - f. produktivitas usaha tani;
  - g. lokasi;
  - h. kolektivitas usaha pertanian; dan/atau
  - i. praktik usaha tani ramah lingkungan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati.

## Bagian Ketiga Pengendalian Alih Fungsi

### Paragraf 1

### Pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

## Pasal 31

- (1) Pemerintah Daerah melindungi luasan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11.
- (2) Luasan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang dialihfungsikan.
- (3) Larangan alih fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikecualikan terhadap pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka:
  - a. pengadaan tanah untuk kepentingan umum; atau
  - b. bencana alam.
- (4) Apabila lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dimiliki petani hanya satu-satunya dan akan digunakan untuk rumah tinggal maka hanya boleh dialihfungsikan paling banyak 10% apabila luasan yang dimiliki hanya 300 m<sup>2</sup> dan paling banyak 3% apabila luasan lahan yang dimiliki lebih dari 300 m<sup>2</sup>
- (5) Terhadap alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah Daerah berkewajiban mengganti luas lahan yang dialihfungsikan.

## Pasal 32

- (1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) huruf a, meliputi:
  - a. pengembangan jalan umum;
  - b. pembangunan waduk;
  - c. bendungan;
  - d. pembangunan jaringan irigasi;
  - e. meningkatkan saluran penyelenggaraan air minum;
  - f. drainase dan sanitasi;
  - g. bangunan pengairan;
  - h. pelabuhan;
  - i. bandar udara;
  - j. stasiun dan jalan kereta api;
  - k. pengembangan terminal;
  - l. fasilitas keselamatan umum;
  - m. cagar alam;
  - n. pembangkit dan jaringan listrik;
  - o. kantor pemerintah/pemerintah daerah/desa;

- p. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; dan
  - q. prasarana dan sarana pemerintah/pemerintah daerah.
- (2) Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga dapat dilakukan untuk pengadaan tanah guna kepentingan umum lainnya yang ditentukan oleh undang-undang dan dimuat dalam rencana pembangunan daerah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah daerah.
  - (3) Pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan dengan mengganti luasan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang akan dialihfungsikan.
  - (4) Penggantian luasan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disediakan oleh pihak yang mengalihfungsikan.
  - (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan diatur dengan Peraturan Bupati.

### Pasal 33

Bencana alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) huruf b ditetapkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### Pasal 34

Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan yang disebabkan oleh bencana alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (3) huruf b, Pemerintah/Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan:

- a. pembebasan kepemilikan hak atas tanah; dan
- b. penyediaan lahan pengganti lahan pertanian pangan berkelanjutan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan setelah alih fungsi dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### Pasal 35

Lahan pengganti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf b diperoleh dari lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan dengan luasan lahan yang sama, kriteria kesesuaian lahan, dan dalam kondisi siap tanam.

### Paragraf 2

#### Persyaratan Pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

### Pasal 36

- (1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang mengakibatkan beralih fungsinya lahan pertanian pangan berkelanjutan harus memenuhi persyaratan:
  - a. memiliki kajian kelayakan strategis;
  - b. mempunyai rencana alih fungsi lahan;
  - c. pembebasan kepemilikan hak atas tanah; dan
  - d. ketersediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.
- (2) Ketentuan mengenai persyaratan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

### Paragraf 3

## Tata Cara Pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

### Pasal 37

- (1) Pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan diusulkan oleh pihak yang mengalihfungsikan kepada Gubernur terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan lintas kabupaten disertai rekomendasi dari Bupati.
- (2) Usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang tugas dan fungsinya di bidang pertanian.

### Pasal 38

- (1) Persetujuan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat diberikan oleh Bupati setelah dilakukan verifikasi.
- (2) Verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh tim verifikasi daerah yang dibentuk oleh Bupati.
- (3) Keanggotaan tim verifikasi daerah sebagaimana dimaksud ayat (2) terdiri dari:
  - a. OPD yang tugas dan fungsinya di bidang pertanian;
  - b. OPD yang tugas dan fungsinya di bidang perencanaan pembangunan daerah;
  - c. OPD yang tugas dan fungsinya di bidang pembangunan infrastruktur;
  - d. instansi yang tugas dan fungsinya di bidang pertanahan; dan
  - e. tim Koordinasi Penataan Ruang Daerah.

### Pasal 39

- (1) Lahan pertanian pangan berkelanjutan yang telah dialihfungsikan dengan lahan pengganti selanjutnya agar diintegrasikan dalam Perubahan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi/Kabupaten.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diatur dalam Peraturan Bupati.

### Paragraf 4

Ko

mpensasi Pengalih fungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

### Pasal 40

Pengalihfungsian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terhadap lahan yang dimiliki oleh masyarakat wajib diberikankompensasi.

### Pasal 41

- (1) Kompensasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 dilakukan oleh pihak yang mengalihfungsikan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (2) Nilai kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempertimbangkan Nilai Jual Obyek Pajak dan harga pasar.
- (3) Selain kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pihak yang mengalihfungsikan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga wajib mengganti nilai investasi infrastruktur pada lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- (4) Besaran nilai investasi infrastruktur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dihitung oleh tim verifikasi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BAB XI  
PENGAWASAN

Pasal 42

- (1) Pemerintah Daerah melakukan pengawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (2) Pengawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten yang meliputi:
  - a. perencanaan dan penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
  - b. pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
  - c. pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
  - d. pembinaan lahan pertanian pangan berkelanjutan; dan
  - e. pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- (3) Pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi:
  - a. laporan;
  - b. pemantauan; dan
  - c. evaluasi.
- (4) Pembentukan Tim Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Keputusan Bupati yang terdiri dari instansi terkait.

Pasal 43

- (1) Pemerintah Desa/Kelurahan berkewajiban menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (3) huruf a kepada Dinas paling sedikit satu kali dalam satu tahun.
- (2) Dinas berkewajiban menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (3) kepada Bupati paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan bahan laporan Bupati kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 44

- (1) Pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (3) huruf b dan huruf c dilakukan terhadap kebenaran laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1) dengan pelaksanaan di lapangan.
- (2) Apabila hasil pemantauan dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbukti terjadi penyimpangan, Bupati berkewajiban mengambil langkah-langkah penyelesaian yang tidak dilaksanakan oleh Dinas, dan/atau Pemerintah Desa/Kelurahan.
- (3) Dalam hal Dinas dan/atau Pemerintah Desa/Kelurahan melakukan penyimpangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tidak melakukan langkah-langkah penyelesaian, Bupati memotong Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diberikan kepada Pemerintah Desa/Kelurahan.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pemotongan Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diberikan kepada Pemerintah Desa/Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Bupati.

## BAB XII PEMBIAYAAN

### Pasal 45

- (1) Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten dan sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan selain bersumber sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperoleh dari :
  - a. dana tanggung jawab sosial dan lingkungan badan usaha;
  - b. kelompok tani, gabungan kelompok tani, dan/atau masyarakat;
  - c. hibah; dan
  - d. investasi.
- (3) Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## BAB XIII PERAN SERTA MASYARAKAT

### Pasal 46

- (1) Masyarakat berperan serta dalam perlindungan Kawasan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara perorangan dan/atau berkelompok.
- (3) Peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam tahapan:
  - a. perencanaan;
  - b. penetapan;
  - c. pengembangan;
  - d. penelitian;
  - e. pengawasan;
  - f. pemberdayaan petani; dan/atau
  - g. pembiayaan.

### Pasal 47

Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (3) dilakukan melalui:

- a. pemberian usulan perencanaan, tanggapan, dan saran perbaikan atas pemerintah daerah dalam perencanaan;
- b. penetapan dilakukan melalui proses kesepakatan dan persetujuan dengan pemilik lahan dengan penandatanganan perjanjian;

- c. pelaksanaan kegiatan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan dalam pengembangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- d. penelitian mengenai usaha tani dalam rangka pengembangan perlindungan Kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- e. penyampaian laporan dan pemantauan terhadap kinerja pemerintah daerah;
- f. perlindungan dan pemberdayaan petani; dan/atau
- g. pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

#### Pasal 48

Dalam perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, masyarakat berhak:

- a. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayahnya; dan
- b. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

### BAB XIV

#### KETENTUAN PENUTUP

#### Pasal 49

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Laju pertumbuhan penduduk dan 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. Pemerintah Daerah wajib melakukan perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam rangka dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan demi terjamin hak atas pangan bagi masyarakat. Guna melindungi lahan pertanian pangan dari alih fungsi lahan serta guna melaksanakan ketentuan UndangUndang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan perlu diatur perlindungan dan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam suatu peraturan daerah.

#### **B. Saran**

Peran aktif Pemerintah Daerah dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan perlu segera diwujudkan dalam bentuk inisiasi kebijakan daerah berupa pembentukan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan agar alih fungsi lahan dapat dicegah dan lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dilindungi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta. 2007.
- Adi Sulistiyano *et al*, "Hukum Sebagai Instrumen Kebijakan: Studi tentang Peran Hukum dalam Penanggulangan Kemiskinan", *Jurisprudence*, Vol.1 No 2, September, 2004.
- B. Irawan, *Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya dan Faktor Determinan*, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, 2005.
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah penelitian tentang fondasi kefilosafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 2009
- Coline Perrin *et al*, "Preserving Farmland on the Urban Fringe: A Literature Review on Land Policies in Developed Countries" *Land* Volume 9 No. 7, 2020.
- Lawrence M. Friedman, *Law and Society An Introduction*, Prentice-Hall, Inc. New Jersey, 1975.
- M. Hamzah Takim, "Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) di Kabupaten Gresik terhadap Izin Usaha dan Industri", *Airlangga Development Journal*, Volume 2 Nomor 2, 2018
- Ramadhani, "Luas Baku Sawah Jambi Berbeda dengan Luas Sawah Versi BIG", *Gatra* 298 Agustus 2019,
- Retno Kusniati, *Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, Fakultas Hukum Universitas Jambi
- Risa Ayu Bariyanti, Widuri Susilawati dan Asnawati Is, "Analysis of Food Security Level Toward Food Insecurity in Merangin Regency 2018", *Jurnal Agri Sains* Volume 2 Nomor 2 Desember 2018
- Sigler, Jay.A. and Benjamin.R. Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, 1977, Belmont, California, D.C Heath and Company.
- Sidharta, *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2008.
- Sri Wahyuni Handayani, "Conversion of Agricultural land Policy in Indonesia", *Social Saints, Education and Humanities*, Volume 231, 2018
- Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Alumni, Bandung, 2002,

## LAMPIRAN:



