

**PEMANFATAN TANAH BEKAS KAWASAN HUTAN UNTUK LAHAN
PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN**

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

ARTIKEL ILMIAH

Untuk memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

RIZALDI EKI SANTOSO

NIM. 105010101111057



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

HALAMAN PERSETUJUAN

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

Identitas Penulis :

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

Jangka waktu penelitian : 5 bulan.

Disetujui pada tanggal : 13 Maret 2014

Pembimbing Utama



Imam Koeswahyono, SH., M.Hum

NIP. 19571021 198601 1 002

Pembimbing Pendamping

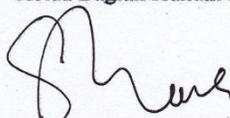


Dr. Moh. Fadli, SH., M.Hum

NIP. 19650401 199002 1 001

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Perdata



Siti Hamidah, SH., MM

NIP. 19660622 199002 2 003

PEMANFAATAN TANAH BEKAS KAWASAN HUTAN UNTUK LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN

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

Rizaldi Eki Santoso, Imam Koeswahyono, SH., M.Hum, Dr. Moh. Fadli, SH., M.H.

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email : Rizaldieki@gmail.com

Abstrak

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah 1). Untuk mengetahui dan menjelaskan konsep pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan. 2). Untuk mengetahui dan menjelaskan sejauh mana kesesuaian konsep dan pengaturannya pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam hukum positif dan kaitanya dengan peraturan perundangan terkait kawasan hutan. Penelitian ini merupakan jenis penelitian yuridis normatif dengan metode pendekatan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh penulis dianalisis dengan menggunakan teknik yuridis kualitatif untuk melihat keinginan pembuat Undang-Undang dan menelaah pengaturannya berkaitan dengan peraturan perundangan terkait agar dapat dilaksanakan tujuannya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa konsep pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah dijadikan lahan pertanian pangan berkelanjutan secara umum yang bertujuan untuk mengoptimalkan lahan lahan hutan yang tidur atau tidak dimanfaatkan secara optimal. Penormaan pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan didapat dalam Pasal 29 Ayat (5) Undang-Undang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum sepenuhnya sesuai dengan konsep yang diharapkan selama proses perencanaanya. Namun norma ini selaras dengan peraturan perundangan terkait kawasan hutan serta selaras dengan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu Pasal 10 UUPA yang menegaskan dilarangnya penelantaran tanah pertanian. Oleh karena itu peraturan ini harus didukung peraturan pelaksana dan implementasi yang tepat dalam melaksanakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia.

Kata Kunci : Pemanfaatan, Tanah Bekas Kawasan Hutan, Pertanian Pangan, Berkelanjutan.

THE UTILIZATION OF FORMER FOREST LAND FOR SUSTAINABLE AGRICULTURAL LAND

**(The Study of Article 29 Paragraph (5) of Law No. 41 of 2009 on the Protection of
Sustainable Farmland Land Related Laws of Forest Area)**

Rizaldi Eki Santoso, Imam Koeswahyono, SH., M.Hum, Dr. Moh. Fadli, SH., M.H.

Faculty of Law Brawijaya University

Email : Rizaldieki@gmail.com

Abstract

The purposes of this paper are 1) to explain and analyze utilization of former forest land for sustainable agricultural land, and 2). To identify and explain how is the consistency of the concept and regulations of use of former forest land for sustainable farmland in relating to positive law and relevant regulations. This study is a legal-normative research and uses two approaches which are statute approach and conceptual approach. Primary, secondary, and tertiary legal materials analyzed by using qualitative juridical analysis to see the considerations and legal politics of law makers and also to see the harmonization between Law No. 41 Year 2009 with relevant regulations. These results of the research shows that the use of the concept of the use of former forest land for sustainable agricultural land aimed to optimize the un-used forest land and to switch to be a farmland. Then the norm of utilization of former forest land for sustainable agricultural land that can be seen at Article 29 Paragraph (5) Law No. 41 year 2009 is already coherent with the ideal concept. On the other hand, the formulation of the norm is also harmonious with relevant regulations, especially consistent with Article 10 of Basic Agrarian Law, which written about the prohibition of abandoned agricultural land. Therefore, this regulation must be supported by good policy and proper implementation in implementing sustainable farmland to achieve food security in Indonesia.

Keywords: Utilization, Former Forest Land Area, Farmland, Sustainable

A. Pendahuluan

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

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

Selama periode 1979-1999 konversi lahan sawah di Indonesia mencapai 1.627.514 Ha atau 81.376 Ha/tahun³. Lalu pada tahun 1994-1999 dimana 103.476 ha beralih fungsi dari lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian dan paling besar di Pulau Jawa dimana 73.712 ha dari total keseluruhan alih fungsi lahan pertanian di Indonesia adalah di Pulau Jawa⁴. Namun disaat bersamaan luasan konversi lahan pertanian pangan tidak diikuti dengan penambahan lahan sawah baru, pada tahun 1999-2002 konversi lahan sawah di Indonesia adalah 563.159 ha dan diikuti penambahan lahan sawah seluas 139.302 ha⁵. Dengan demikian dapat dikatakan mengalami penurunan seluas 423.857 ha padahal pertumbuhan penduduk dan kebutuhan pangan terus selalu meningkat.

Menyikapi hal ini maka pemerintah mengeluarkan peraturan untuk melindungi lahan pertanian dengan Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dasar pertimbangan dibuatnya Undang-Undang ini adalah

¹ Menurut data dari **Badan Pusat Statistik** tahun 2010 diunduh pada 8 Juni 2013

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

³ Naskah Akademik Undang-Undang 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, hlm 38

⁴ *Ibid*

⁵ *Ibid*

melindungi lahan pertanian pangan untuk menjamin kedaulatan pangan bagi seluruh warga negara yang merupakan kewajiban dari negara untuk melaksanakannya.

Sebagai wujud penanggulangan degradasi lahan yang terus meningkat maka substansi Undang undang ini juga merencanakan lahan pertanian menjadi tiga⁶ yaitu Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan ; Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ; dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Perencanaan ini juga mengacu dari berbagai aspek seperti diatur pada Pasal 10 Undang Undang No 41 Tahun 2009. Penetapan lahan pun dilakukan dengan menjadikannya Rencana Pembangunan mulai tingkat nasional hingga tingkat kabupaten/kota sesuai pasal 17 Undang Undang No 41 Tahun 2009. Kebutuhan lahan memang menjadi persoalan serius tidak hanya itu saja tetapi juga dirumuskan dalam Undang Undang ini terkait Ekstensifikasi Kawasan Pertanian Pangan didalamnya terdapat juga pengalihan lahan non pertanian menjadi lahan pertanian di pasal 29. Sasaran utama dari ekstensifikasi lahan ini adalah Tanah Terlantar dan Tanah Bekas Kawasan Hutan.

Peraturan ekstensifikasi lahan pertanian pangan berkelanjutan selanjutnya mengatur terkait tanah bekas kawasan hutan yang belum diberikan hak atas tanah dan tidak dimanfaatkan secara optimal sesuai peraturan perundang – undangan.

Sebagaimana diketahui bahwa luas hutan Indonesia mencapai 99,6 juta hektar atau 52,3% luas wilayah Indonesia⁷. Akan tetapi luas hutan ini menjadi sangat penting dimata dunia internasional terkait fungsi hutan Indonesia sebagai paru paru dunia. Menjadi permasalahan saat ini adalah laju deforestasi hutan 610.375,92 Ha per tahun (2011) dan tercatat sebagai tiga terbesar di dunia⁸. Data lain menunjukkan total deforestasi hutan antara tahun 2000 – 2009 mencapai 15.158.926.59 hektar⁹ atau rata- rata sekitar 1,6 juta hektar setiap tahunnya.

Proses pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan juga tidak lepas dari berbagai peraturan yang mengatur terkait kawasan hutan. Maka dari itu diperlukan telaah untuk meninjau apakah proses pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan sudah sinkron dengan peraturan terkait kawasan hutan.

⁶Pasal 9 ayat (2) UU No 41 Tahun 2009

⁷Data diperoleh dari **Buku Statistik Kehutanan Indonesia Kemenhut 2011** yang dipublikasi pada bulan Juli 2012 dengan mengakses www.dephut.go.id pada 8 Juni 2013

⁸ Data diperoleh dari <http://www.wwf.or.id> diakses pada tanggal 8 Juni 2013

⁹Data diperoleh dengan mengakses www.fwi.or.id pada tanggal 8 Juni 2013

B. Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dirumuskan suatu masalah sebagai berikut :

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

C. Pembahasan

1. Metode Penelitian

Penelitian tentang Pemanfaatan Tanah Bekas Kawasan Hutan untuk Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan jenis penelitian yuridis normatif. Penelitian ini menggunakan dengan metode pendekatan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh penulis akan dianalisis dengan menggunakan teknik yuridis kualitatif untuk melihat keinginan pembuat Undang-Undang dan menelaah pengaturannya berkaitan dengan peraturan perundangan yang berkaitan agar apa yang diatur dapat dilaksanakan sesuai tujuannya.

2. Hasil Penelitian

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

a. Konsep Tanah Bekas Kawasan Hutan

Bomer Pasaribu dari Fraksi Partai Golkar mengatakan bahwa kriteria tanah bekas kawasan hutan yakni terkait yang sudah dilepaskan menjadi hak hak lain namun tidak dioptimalkan¹⁰. Pendapat diatas juga dikuatkan oleh Rusnain Yahya dari Fraksi PPP (Partai Persatuan Pembangunan). Rusnain Yahya menyatakan persetujuannya

¹⁰Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, **Proses Pembahasan Rancangan Undang Undang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan**, Buku 2, Hlm 14, 2012

dengan pendapat dari Bomer Pasaribu dalam hal ini bertujuan memanfaatkan sebanyak banyaknya lahan lahan yang tidak termanfaatkan salah satunya adalah kawasan hutan yang sudah dilepaskan dan dapat dijadikan lahan pertanian namun lahan tersebut tidak termanfaatkan¹¹.

Konsep tanah bekas kawasan hutan dalam koridor guna dijadikan lahan pertanian pangan berkelanjutan secara umum adalah bertujuan untuk mengoptimalkan lahan lahan hutan yang tidak termanfaatkan secara optimal sebagian atau seluruhnya, demi menjaga efektifitas fungsi lahan dan melakukan penghematan dalam rangka efektifitas dan menjaga ketahanan pangan bahkan dewasa ini mengarah kedalam kedaulatan pangan dengan kajian yang lebih luas dimana pangan dianggap sebagai suatu bentuk alat baru untuk melemahkan suatu bangsa dan sebaliknya Negara mulai membangun kebijakan pangan yang kuat demi menjaga kebutuhan konsumsi pangan nasional dalam rangka kedaulatan pangan nasional. Salah satu bentuk arah kebijakannya yakni dengan menjaga ketersediaan lahan pertanian khususnya pertanian pangan demi menjaga ketersediaan pangan dalam negeri agar tidak mengalami ketergantungan dari impor pangan dari negara lain.

b. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Proses pembahasan rancangan Undang-undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan terkait definisi Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan melewati berbagai proses dengan melakukan jarring pendapat dan konsultasi publik di beberapa Universitas di Indonesia. Bostang Rajagukguk dari Universitas Gadjah Mada yang memberikan pengertian berkelanjutan diusulkan bukan saja keberadaan lahan yang dilindungi tetapi juga fungsinya termasuk fungsi lingkungan harus mendapatkan perhatian, dengan demikian pengertian sustainable adalah produktif dan profitable¹². Pendapat tersebut juga diperkuat oleh Abdul Rahuf yang menyatakan pengertian berkelanjutan belum terakomodir secara tegas dalam Rancangan Undang-undang ini, pengertian berkelanjutan harus memiliki tiga pilar yaitu produksi maksimal, tidak melakukan alih fungsi, dan mengadopsi teknologi

¹¹*Ibid*, Hlm 15

¹²*Ibid*, Hlm 212

sebagai contohnya pengukuran kesuburan tanah dimana erosi terjadi tidak memiliki erosi sesuai ketentuan dengan bahan organik diatas tiga persen¹³. Zulkifli dari Universitas Sumatra Utara Medan member masukan secara terperinci terkait lahan pertanian pangan berkelanjutan dimana perlu dijelaskan batasan dan kriteria secara teknis tentang lahan berkelanjutan misalnya kriteria produktifitas minimal dan maksimal, tingkat degradasi yang masih mungkin ditolerin dan tingkan teknologi yang ditetapkan sehingga sepadan dengan sumberdaya lahan¹⁴. Santun Sitorus pada saat diundang untuk memberikan pendapatnya juga memberikan pandangan terkait keberadaan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan yakni terkait aspek perlindungan fisik dan yang kedua adalah perlindungan kualitas¹⁵. Pendapat yang lebih konkrit dalam rangka mewujudkan konsep berkelanjutan juga didapat dalam pendapat perwakilan Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) dimana perlu koordinasi dan kerjasama yang jelas dan solid dari kementerian terkait terkait fakta-fakta di lapangan dengan tujuan menjaga produktifitas lahan pertanian pangan berkelanjutan dimana supaya tidak terjadi kesalahan dalam pemilihan lahan mana yang tepat untuk pertanian pangan khususnya yang berkelanjutan pemanfaatannya¹⁶.

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

¹³*Ibid*, Hlm226

¹⁴*Ibid*, hlm 261

¹⁵*Ibid*, hlm 940

¹⁶*Ibid*, hlm 999

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

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

Melihat dari hasil telaah rumusan pasal 29 ayat (5) Undang-undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dapat ditarik kesimpulan bahwa tanah bekas kawasan hutan yang tidak dimanfaatkan sebagian atau keseluruhan sesuai dengan izin yang telah dikeluarkan oleh yang berwenang dan tidak ditindaklanjuti dengan permohonan hak atas tanah dalam jangka waktu maksimal satu tahun atau lebih maka tanah tersebut dapat dialihfungsikan untuk digunakan sebagai tanah pertanian pangan berkelanjutan. Pada rumusan pasal 29 ayat (5) Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesungguhnya tidak semudah seperti yang dinormakan. Proses pelaksanaan pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan sangat berkaitan erat dengan tata cara peraturan tersendiri di Undang undang kehutanan dimana diatur lebih mendetail dengan berbagai Peraturan Pemerintah serta Peraturan Menteri Kehutanan terkait dengan kawasan hutan.

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

Hukum Tanah Nasional berperan dalam membantu pemerintah untuk melaksanakan pembangunan dalam hal ini penyediaan tanah, pemanfaatan, serta memberikan kepastian hukum bagi penguasa dan penggunanya¹⁷. Undang-undang lahan

¹⁷Boedi Harsono, **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional**, Universitas Trisakti, Jakarta, 2007. Hlm 7-8

pertanian pangan berkelanjutan dirumuskan Pasal 29 Ayat (5) berusaha untuk memberikan serta mengusahakan jaminan kepastian hukum atas lahan pertanian pangan yang memanfaatkan tanah bekas kawasan hutan agar tidak terjadi tumpang tindih dan tarik menarik peraturan baik secara vertikal maupun horizontal dengan tujuan memberikan perlindungan secara hukum bagi terselenggaranya ketahanan pangan yang salah satu faktor pendukung terpentingnya adalah dengan ketersediaan lahan pertanian pangan yang cukup serta aman kaitannya dari segi hukum agar tidak terjadi penyusutan lahan pertanian pangan yang marak dewasa ini kedepannya.

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

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

ataupun lainnya dimana pemanfaatannya tidak optimal atau bahkan tidak sesuai dengan izin yang seharusnya. Syarat-syarat tersebut bisa diambil dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 dimana hak guna usaha khususnya yang memanfaatkan tanah bekas kawasan hutan dan masuk kategori tanah terlantar dapat diajukan oleh Menteri Pertanian untuk dijadikan cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Mengacu dari konsep pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk dijadikan cadangan lahan pertanian pangan berkelanjutan memanglah berkeinginan untuk mengoptimalkan tanah-tanah bekas kawasan hutan yang memiliki potensi untuk dimanfaatkan sebagai lahan pertanian pangan. Tanah bekas kawasan hutan dalam arti luasnya juga memanfaatkan lahan –lahan yang belum dioptimalkan meskipun status hukum atas tanah tersebut sudah ada. Titik beratnya para pembuat Undang-undang dan pihak-pihak terkait bukan hanya sekedar dalam tataran hendak mengupayakan status hukum lahan pertanian pangan berkelanjutan yang berasal dari tanah bekas kawasan hutan saja, namun juga ingin memanfaatkan secara nyata sesuai dengan kondisi dan fakta di lapangan terkait keadaan lahan-lahan tersebut yang belum dioptimalisasi dan lebih dikenal sebagai lahan tidur yang oleh para pemegang hak miliknya dengan berbagai alasan tidak dimanfaatkan dengan baik sesuai peruntukannya. Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria khususnya dalam Pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria mengatur mengenai penyelenggaraan *land reform*, Pasal 10 Ayat (1) dan (2) merupakan suatu asas untuk melaksanakan perubahan struktur pertanahan tersebut¹⁸. Larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee bertujuan agar hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat pedesaan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertempat tinggal di daerah penghasil¹⁹.

Secara luas dari penjelasan diatas bahwa sebenarnya setiap lahan harus dioptimalkan dimana aturan Pasal 10 UUPA melarang adanya pemilikan tanah secara absentee bertujuan agar tanah pertanian digarap secara optimal dan membawa

¹⁸Memori Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

¹⁹Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaanya**, Djambatan, Jakarta, 2008, Hlm 385

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

Pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan yang sudah dinormakan juga diharuskan memiliki roh pembangunan berkelanjutan. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 2 huruf (b) dimana dicantumkannya asas keberlanjutan dan konsisten untuk pelaksanaan kedepanya. Dalam penjelasan Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dimaksud dengan “keberlanjutan dan konsisten” adalah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang fungsi, pemanfaatan, dan produktivitas lahannya dipertahankan secara konsisten dan lestari untuk menjamin terwujudnya kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional dengan memperhatikan generasi masa kini dan masa mendatang. Dengan munculnya penjelasan tersebut diatas, hal ini menunjukkan bahwa penormaannya diharapkan mewujudkan implementasi konsep *sustainable development* yang mengharapkan adanya keberlanjutan dalam pemenuhan kebutuhan pangan dan kapasitas yang terus dapat diajaga demi pemenuhan kebutuhan pangan di masa mendatang.

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

Disaat usaha perluasan lahan pertanian pangan berkelanjutan dirasa sulit untuk direalisasikan terkait keterbatasan lahan dan minimnya lahan yang tidak

termanfaatkan. Undang-undang ini memberikan celah dalam pengalihfungsian lahan pertanian pangan berkelanjutan. Alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan diatur dalam beberapa pasal di dalamnya. Isi dari beberapa pasal tersebut berisi sanksi berupa pencabutan insentif dan sanksi pidana yang cukup berat yakni pidana penjara hingga 5 tahun dan denda paling banyak 1 miliar rupiah.

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

Di beberapa negara maju lahan pertanian pangan dianggap sebagai asset yang cukup vital dan penting untuk dijaga kelangsungannya. Negara-negara tersebut menganggap bahwa salah satu cara menjaga kedaulatan Negara adalah dengan memproduksi sendiri pangan masyarakat dan melepaskan diri dari ketergantungan pasokan pangan dari luar negeri. Hal ini sangat berbeda dengan yang ada di bangsa ini dimana lahan pertanian dianggap sebagai sesuatu yang tidak memiliki nilai ekonomi yang tinggi sehingga dengan mudahnya dialihfungsikan menjadi fungsi lain diluar itu dengan pertimbangan yang lebih ekonomis dan menguntungkan disaat itu juga.

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

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

Pemerintah seyogyanya memberikan produk hukum yang mengedukasi para petani khususnya di lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan pemahaman terkait pentingnya pertanian pangan dan resiko akibat alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan tanpa harus mengenakan pidana pada para petani dikarenakan tingkat pendidikan petani yang masih rendah justru akan membuat para petani mengurungkan niatnya menjadi petani yang mengerjakan lahan pertanian pangan berkelanjutan akibat rasa takut apabila masyarakat terkena hukuman pidana karena pelanggaran yang kurang petani ketahui seperti apa pengaturan hukumnya.

Di dusun Tulung Rejo wilayah Pujon Kidul Kecamatan Pujon Kabupaten Malang pernah terjadi tukar menukar kawasan hutan. Hal ini didasarkan pada Surat Bupati Kepala Daerah Tingkat II Malang tanggal 31 Agustus 1997 Nomor : 590/1514/129.011/1997 dan surat persetujuan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor : 494/Menhutbun-VII/1998 tanggal 13 April 1998 mengenai persetujuan menggunakan tanah kawasan hutan seluas 5,20 hektar yang telah menjadi pemukiman penduduk yang berlokasi di petak 93.b, 94.a, dan 99.c RPH Pujon Selatan, BKPH Pujon, KPH Malang Perum Perhutani Unit II Jawa Timur²⁰. Salah satu tugas dari pemerintah daerah dalam Undang-undang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan

²⁰Edy Roesanto, **Perlindungan Hak Masyarakat Desa Hutan dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (Studi di Wilayah Kerja Perum Perhutani Unit II Jawa Timur, KPH Malang, BKPH Pujon)**, Artikel Ilmiah Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2007, hlm 18

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

Pada eksistingnya kawasan hutan ditukar karena sudah berubah menjadi kawasan pemukiman masyarakat. Tanah hak milik yang dimiliki oleh masyarakat Tulung Rejo dimanfaatkan dengan berbagai macam fungsi lahan diantaranya pertanian, tempat tinggal dan lain lain. Kebutuhan lahan yang mendesak masyarakat di sana memang akhirnya mengarah kepada memanfaatkan tanah hutan untuk mencukupi kebutuhan lahan masyarakat. Pemanfaatan terjadi disamping juga faktor lemahnya kontrol oleh pemegang penguasaan hutan yaitu Perhutani setempat maupun kelemahan lain yang mengakibatkan kawasan hutan dimanfaatkan secara illegal. Warga setempat memang memiliki komitmen melalui kesepakatan lokal dimana lahan tersebut tidak boleh diperjual belikan dan hanya dimanfaatkan oleh para anggota LMDH saja.

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

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

ruang dimaksudkan agar pemanfaatan ruang dilakukan sesuai rencana tata ruang²¹. Dalam pasal 35 UU Tata Ruang mengenai pengendalian pemanfaatan ruang mengatur bagaimana proses perencanaan (pasal 36 tentang perencanaan zonasi) hingga proses pengendalian pemanfaatan ruang (pasal 37 tentang perizinan), penertiban melalui insentif dan disinsentif (pasal 38) serta penerapan sanksi apabila ada pelanggaran terhadap tata ruang pada kawasan tersebut. Terkait juga dalam hal perubahan kawasan lindung (kawasan hutan) menjadi kawasan budidaya dikarenakan tanah bekas kawasan hutan yang sebelumnya menjadi hutan dialihkan menjadi kawasan budidaya khususnya pertanian pangan. Hal tersebut juga berdampak pada pengurangan luasan Ruang Terbuka Hijau di suatu kawasan lindung yang dialihkan menjadi kawasan budidaya, namun dalam contoh di Pujon Kidul luasan Ruang Terbuka Hijau tidak dipengaruhi karena adanya tukar menukar kawasan hutan dengan lahan di daerah Malang Selatan dengan luasan yang lebih luas dari kawasan hutan yang dialihkan menjadi kawasan pemukiman dan pertanian penduduk di Pujon Kidul.

D. Penutup

1. KESIMPULAN

- a. Konsep pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah dijadikan lahan pertanian pangan berkelanjutan secara umum yang bertujuan untuk mengoptimalkan lahan lahan hutan yang tidur atau tidak termanfaatkan secara optimal sebagian atau seluruhnya, demi menjaga efektifitas fungsi lahan dan melakukan penghematan dalam rangka efektifitas dan menjaga ketahanan pangan.
- b. Penormaan pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian pangan berkelanjutan didapat dalam pasal 29 ayat (5) Undang-Undang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum sepenuhnya sesuai dengan konsep yang diharapkan dan berpotensi menimbulkan konflik kewenangan dalam pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan antara

²¹ Hasni, **Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH**, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 193

Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian. Pasal 29 ayat (5) juga selaras dengan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yaitu di pasal 10 UUPA yang mencerminkan dilarangnya penelantaran tanah pertanian, dan mencoba menerapkan dalam rumusan sesuai konsep keberlanjutan di mana pemanfaatan tanah bekas kawasan hutan untuk lahan pertanian berkelanjutan wajib memperhatikan konsep pembangunan berkelanjutan karena tujuan Undang Undang ini adalah pemenuhan kebutuhan pangan untuk masa sekarang dan mendatang disamping tujuan utamanya untuk menjaga ketahanan pangan nasional.

2.SARAN

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

DAFTAR PUSTAKA

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

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

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

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

Kementrian Kehutanan, **Buku Statistik Kehutanan Indonesia Kemenhut**, Jakarta, 2011

Naskah Akademik Undang-Undang 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian
Pangan Berkelanjutan

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, **Proses Pembahasan
Rancangan Undang Undang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan**,
Buku 2

Peraturan Perundangan

UU No 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok
Agraria

Thesis

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

Internet

Badan Pusat Statistik, **Data penduduk Indonesia tahun 2010** dalam www.bps.go.id (8 juni 2013)

Kemenhut, **Buku Statistik Kehutanan Indonesia Kemenhut 2011** (online), www.dephut.go.id (8 Juni 2013)

WWF, **Deforestasi hutan** (online) , www.wwf.or.id (8 Juni 2013)

FWI, **Deforestasi hutan** (online) www.fwi.or.id. (8 juni 2013)