# DAMPAK ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN TERHADAP PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT ATAS PANGAN STUDI DI KABUPATEN BANJAR

**Noor Hafidah[1], Mulyani Zulaeha[2], Lies Ariyani[3]**

*Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat*
*E-mail: hafidahnoorfhunlam@gmail.com*

## Abstract :

*Along with the increasing of development activity and the increase of population of course on the other side need land and space as place to accommodate the development activity take place. Land use by any development activity will at least change the initial environmental tone to a new environmental tone, resulting in a change in environmental sustainability. With the occurrence of changes in environmental tone let alone to happen over the agricultural land functions then this is a threat to the achievement of food security and sovereignty. Land use transfer has serious implications for food production, physical environment, and the welfare of agricultural and rural communities whose livelihood depends on their land. The conversion of fertile agricultural land has been less balanced by the integrated efforts to develop agricultural land through the printing of potential new agricultural land. On the other hand, the conversion of agricultural land causes the narrowness of cultivated land and often leads to a decrease in the welfare of farmers. Therefore, the control of the conversion of agricultural land through the protection of agricultural land is one of the efforts to realize food security and sovereignty, in order to improve the prosperity and welfare of farmers and society in general. Moreover, it is realized that food is the main basic need for human beings that must be fulfilled at all times and the right to obtain food is one of human rights. As a basic need and one of human rights, food has a meaning and a very important role for the life of a nation. The availability of food that is smaller than the level of community needs will create economic instability. Various social and political upheavals can also occur if food security is disrupted. This critical food condition can even endanger economic stability and national stability.*

***Keywords:*** *Land use transfer, Environment, Right to Food*

## Abstrak :

*Seiring dengan semakin meningkatnya aktivitas pembangunan dan bertambahnya jumlah penduduk tentu di sisi lain memerlukan lahan dan ruang sebagai tempat untuk menampung kegiatan pembangunan tersebut berlangsung. Penggunaan lahan oleh setiap aktivitas pembangunan sedikitnya akan mengubah rona lingkungan awal menjadi rona lingkungan baru, sehingga terjadi perubahan kesinambungan lingkungan. Dengann terjadinya perubahan rona lingkungan apalagi sampai terjadi alih fungsi lahan pertanian maka hal ini merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya-upaya terpadu mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan lahan pertanian baru yang potensial. Di sisi lain, alih fungsi lahan pertanian pangan menyebabkan makin sempitnya luas lahan yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya. Apalagi disadari bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar utama bagi manusia yang harus dipenuhi setiap saat dan hak untuk memperoleh pangan tersebut merupakan salah satu hak asasi manusia. Sebagai kebutuhan dasar dan salah satu hak asasi manusia, pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa. Ketersediaan pangan yang lebih kecil dibandingkan dengan tingkat kebutuhan masyarakat akan dapat menciptakan ketidak-stabilan ekonomi. Berbagai gejolak sosial dan politik dapat juga terjadi jika*

*ketahanan pangan terganggu. Kondisi pangan yang kritis ini bahkan dapat membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas Nasional.*

**Kata kunci:** *Alih Fungsi Lahan, Lingkungan, Hak Atas Pangan*

## PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial". Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara.

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

Sejalan dengan itu, upaya membangun ketahanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat penting untuk direalisasikan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan perlu diselenggarakan pembangunan pertanian berkelanjutan. Lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena terdapat sejumlah besar penduduk Indonesia yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dengan demikian, lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumber daya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi yang sebagian besar bidang usahanya masih bergantung pada pola pertanian berbasis lahan. Lahan merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat.

Di dalam perkembangannya, sektor pertanian ini juga didukung oleh penyerapan pasar terhadap produk-produk hasil pertanian yang sangat tinggi. Hingga era reformasi, tampaknya sektor pertanian masih dan akan merupakan sektor penting dalam pertumbuhan ekonomi nasional. Sebagian besar penduduk Indonesia (>60%) tinggal di pedesaan dan lebih dari separo penduduk tersebut

menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian. Sementara itu kontribusi utama sektor pertanian terhadap pembangunan nasional selama Pembangunan Jangka Panjang I telah berhasil secara nyata meningkatkan penyediaan bahan pangan khususnya beras, menciptakan kesempatan kerja, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta menunjang sektor pertanian melalui penyediaan bahan baku untuk industri pengolahan.[1]

Seiring dengan semakin meningkatnya aktivitas pembangunan dan bertambahnya jumlah penduduk tentu di sisi lain memerlukan lahan dan ruang sebagai tempat untuk menampung kegiatan pembangunan tersebut berlangsung. Penggunaan lahan oleh setiap aktivitas pembangunan sedikitnya akan mengubah rona lingkungan awal menjadi rona lingkungan baru, sehingga terjadi perubahan kesinambungan lingkungan, yang kalau tidak dilakukan penggarapan secara cermat dan bijaksana, akan terjadi kemerosotan kualitas lingkungan, merusak dan bahkan memusnahkan kehidupan habitat tertentu dalam ekosistem bersangkutan.[2]

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

Terkait dengan pengalihan lahan pertanian, hasil penelitian terhadap alih fungsi lahan pertanian terhadap perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam aspek penataan ruang adalah bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan terkait penataan ruang dan kebijakan pemerintah daerah terkait alih fungsi lahan pertanian menjadi wilayah pemukiman merupakan jawaban dari permasalahan adanya pertumbuhan masyarakat dan perkembangan pembangunan.

---

[1]Moehar Daniel. 2002. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Jakarta: Bumi Aksara., hlm. 161.

[2]Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, 2008. *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah.* Bandung: Penerbit NUANSA, hlm. 20.

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dalam hal membuat kebijakan tentang alih fungsi lahan pertanian, setidaknya membawa masalah baru yang berhubungan dengan hak masyarakat atas terpenuhinya kebutuhan pangan.

Pangan merupakan kebutuhan dasar utama bagi manusia yang harus dipenuhi setiap saat dan hak untuk memperoleh pangan tersebut merupakan salah satu hak asasi manusia. Sebagai kebutuhan dasar dan salah satu hak asasi manusia, pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa. Ketersediaan pangan yang lebih kecil dibandingkan dengan tingkat kebutuhan masyarakat akan dapat menciptakan ketidak-stabilan ekonomi. Berbagai gejolak sosial dan politik dapat juga terjadi jika ketahanan pangan terganggu. Kondisi pangan yang kritis ini bahkan dapat membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas Nasional.

Undang Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Tiga pilar dalam ketahanan pangan yang terdapat dalam definisi UU No. 18 Tahun 2012 meliputi adalah ketersediaan (*availability*), keterjangkauan (*accessibility*) baik secara fisik maupun ekonomi, dan stabilitas (*stability*) yang harus tersedia dan terjangkau setiap saat dan setiap tempat. Apabila ketiga pilar ketahanan pangan terpenuhi, maka masyarakat atau rumah tangga tersebut mampu memenuhi ketahanan pangannya masing-masing.

Terkait dengan pilar ketersediaan atas lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi lahan perumahan terdapat sebuah permasalahan apakah kebijakan pemerintah yang mengalihfungsikan lahan pertanian tersebut dapat sepenuhnya menjamin ketercukupan pangan bagi masyarakat sebagaimana tercantum dalam UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pangan dan apakah masyarakat telah mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan pemerintah terkait alihfungsi lahan pertanian.

## PEMBAHASAN

### ALIH FUNGSI LAHAN

Lahan bagi penduduk Indonesia adalah sumber daya yang paling penting. Seiring dengan meningkatnya kepadatan penduduk, keberadaan lahan terutama lahan pertanian menjadi semakin terancam dikarenakan kebutuhan yang lebih penting yaitu untuk tempat tinggal. Fenomena ini memacu terjadinya konversi lahan pertanian menjadi

lahan nonpertanian baik itu untuk kompleks perumahan, kawasan industri, kawasan perdagangan, bahkan sarana publik. alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan didefinisikan sebagai perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang membawa dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.[3]

Permasalahan Alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian saat ini terus mengalami peningkatan dan telah menjadi ancaman serius terhadap swasembada pangan. Seiring dengan adanya peningkatan kebutuhan lahan untuk pembangunan, sementara di sisi lain ketersediaan akan lahan relatif tetap sehingga hal inilah yang menyebabkan selama ini intensitas alih fungsi lahan pertanian masih sulit untuk dikendalikan. Jika hal ini dibiarkan maka dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial dan ekonomi yang tentu saja sangan merugikan masyarakat itu sendiri.

Sesungguhnya dalam melaksanakan atau melakukan alih fungsi lahan, perlu pula kiranya memperhatikan tata ruang . hal ini karena tata ruang itu sendiri digunakan sebagai pedoman dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang, rencana tata ruang memiliki fungsi yang sangat vital dalam upaya pelestarian lingkungan hidup. Oleh karena itu rencana tata ruang harus disusun dengan mempertimbangkan aspek lingkungan hidup secara proporsional, di samping mempertimbangkan aspek fisik, sosial, ekonomi, dan pertahanan-keamanan., perencanaan tata ruang harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

a. Unit analisis mencakup satu kesatuan *eco-region.*
b. Perhitungan neraca lingkungan sebagai dasar alokasi pemanfaatan sumberdaya.
c. Perhatian terhadap daya dukung dan daya tampung lingkungan.
d. Alokasi ruang yang sesuai antara jenis kegiatan dan karakteristik ruang/lokasi.
e. Penyusunan rencana detail tata ruang untuk operasionalisasi rencana umum.
f. Konsistensi antar-tingkatan rencana
g. Keterlibatan pemangku kepentingan dalam penyusunan rencana tata ruang.

Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan (i) dapat mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan; (ii) tidak terjadi pemborosan

[3] Misbahul Munir, 2008. *Pengaruh Konversi Lahan Pertanian Terhadap Tingkat Kesejahteraan Rumah Tangga Petani (kasus Desa Candimulyo, Kecamatan Kertek, Kabupaten Wonosobo,Provinsi Jawa Tengah),* Bogor: Skripsi Program Studi Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat Fakultas Pertanian IPB, hlm.1.

pemanfaatan ruang; dan (iii) tidak menyebabkan terjadinya penurunan kualitas ruang.

Penataan ruang perlu untuk mengantisipasi terjadinya dampak negatif dari alih fungsi lahan. Jika lebih diperinci maka dampak negatif dari adanya alih fungsi lahan pertanian tersebut adalah:[4]

1. Berkurangnya lahan sawah yang mengakibatkan turunnya produksi padi, yang mengganggu tercapainya swasembada pangan;
2. Berkurangnya luas sawah yang mengakibatkan bergesernya lapangan kerja dari sector pertanian ke non pertanian, yang apabila tenaga kerja lokal yang ada tidak terserap seluruhnya justru akan meninggikan angka pengangguran, dampak social ini akan berkembang dengan meningkatnya kecemburuan social masyarakat setempat terhadap pendatang yang pada gilirannya berpotensi mengkatkan konflik social;
3. Investasi pemerintah dalam pengadaan prasarana dan sarana pengairan menjadi tidak optimal pemanfaatannya;
4. Kegagalan investor dalam melaksanakan pembangunan perumahan maupun industri sebagai dampak krisis ekonomi atau karena kesalahan perhitungan mengakibatkan tidak termanfaatkannya tanah yang telah diperoleh sehingga meningkatkan luas lahan tidur yang pada gilirannya akan menimbulkan konflik social sperti penjarahan tanah;

Berkurangnya ekosistem sawah.

## PEMENUHAN HAK MASYARAKAT ATAS PANGAN OLEH PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN UU NOMOR 8 TAHUN 2012 TENTANG PANGAN

Isu ketahanan pangan menjadi salah satu isu krusial bagi Indonesia, karena pangan merupakan kebutuhan paling hakiki yang menentukan kualitas sumber daya manusia dan stabilitas sosial politik sebagai prasyarat untuk melaksanakan pembangunan. Disamping itu pangan juga merupakan pilar bagi eksistensi dan kedaulatan suatu bangsa. Ketahanan pangan ini menjadi semakin penting karena pangan bukan hanya merupakan kebutuhan dasar (*basic need*) tetapi juga merupakan hak dasar (*basic right*) bagi setiap umat manusia yang wajib dipenuhi. Oleh karena pangan merupakan hak dasar itulah, maka negara berkewajiban untuk memastikan bahwa setiap individu warga negara telah mendapatkan haknya atas panganKetahanan pangan diartikan sebagai kemampuan suatu bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya memperoleh pangan yang cukup, mutu yang layak, dan aman. Sebagai kebutuhan dasar manusia yang utama, maka pemenuhannya merupa-

[4] Anneke Puspasari, 2012, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Pendapatan Petani (Studi Kasus Desa Kondang Jaya, Kecamatan Karawang Timur, Kabupaten Karawang),* Bogor: Skripsi Departemen Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB, hlm. 15-16.

kan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia.

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

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial". Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab negara.

Jika dicermati sesungguhnya kebutuhan pangan bagaikan deret hitung dan pertumbuhan penduduk bagai deret ukur, nampaknya mendapat momentumnya sekarang. Jika pertumbuhan penduduk yang tinggi tidak disertai dengan kenaikan produksi pangan, maka akan berpeluang menghadapi persoalan pemenuhan kebutuhan pangan penduduknya di masa datang. Kebutuhan pangan senantiasa meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk. Di sisi pemenuhannya, tidak semua kebutuhan pangan dapat dipenuhi, karena kapasitas produksi dan distribusi pangan semakin terbatas, salah satu penyebabnya adalah berkurangnya lahan pertanian karena terjadinya peralihan fungsi lahan pertanian menjadi lahan pemukiman sebagai akibat dari meningkatnya pertumbuhan penduduk yang berbanding lurus dengan kebutuhan pemukiman.[5]

Karakteristik Wilayah Kecamatan Kertak Hanyar merupakan daerah dataran, sehingga banyak terdapat lahan pertanian tanaman pangan berupa padi sawah. Hal ini menjadikan Kecamatan Kertak Hanyar sebagai salah satu daerah penghasil padi lokal yang ada di Kabupaten Banjar. Namun saat ini kebanyakan lahan pertanian di Kertak Hanyar sebagian sudah terkonversi menjadi lahan pemukiman dan industri sehingga kontribusinya relatif kecil terhadap produksi Kabupaten. Apabila dilihat dari ukuran jumlah penduduk, Kecamatan Kertak Hanyar merupakan kecamatan terbesar ketiga se Kabupaten Banjar setelah

[5]Berdasarkan hasil penelitian menunjukan bahwa Kabupaten Banjar, menunjukan bahwa tingkat pertumbuhan penduduk sangat tinggi terutama di wilayah penyangga perkotaan seperti Kecamatan Kertak Hanyar, Kecamatan Gambut dan Kecamatan Sungai Tabuk. Ketiga kecamatan ini adalah daerah yang berdekatan dengan Kota Banjarmasin sebagai ibukota Propinsi Kalimantan Selatan.

Martapura dan Sungai Tabuk dengan jumlah penduduk pada tahun 2015 sebanyak 43.022 jiwa. Demikian pula halnya dengan kepadatan penduduk per kecamatan, dengan luas wilayah hanya sebesar 45,83 Km2, Kecamatan Kertak Hanyar menempati urutan ketiga terpadat penduduknya dengan tingkat kepadatan penduduk sebesar 939 jiwa/km2, yang artinya terdapat kurang lebih 939 jiwa yang menempati tiap 1 Km2 di wilayah Kecamatan Kertak Hanyar. Di urutan pertama ditempati oleh Kecamatan Martapura dengan 2.657 jiwa/km2 kemudian Kecamatan Martapura Timur dengan kepadatan penduduk sebesar 1.044 jiwa/km2.[6]

Kecamatan Gambut dilihat menurut tingkat kepadatannya, Kecamatan Gambut mempunyai tingkat kepadatan sebesar 302 jiwa/km2. Tingkat kepadatan tertinggi berada di Kelurahan Gambut (740 jiwa/km2) sedangkan terendah di Desa Guntung Ujung (90 jiwa/km2).[7] Sebagian besar lahan pertanian tanaman pangan di Kecamatan Gambut ditanami padi sawah. Pada tahun 2015, luas tanam di kecamatan Gambut sebesar 8.998 ha terjadi kerusakan tanaman padi sawah seluas 129 ha, sehingga luas panennya menjadi 8.869 ha dengan produksi sebanyak 35.476 ton atau dengan rata-rata produksi 39,42 kw/ha.[8] Karena terdapat banyak kerusakan lahan pertanian, yang menyebabkan lahan pertanian itu tidak lagi digaeap oleh petani, maka kemudian lahan ini dialih fungsikan menjadi lahan untuk pemukiman.

Apabila dilihat dari ukuran jumlah penduduk, Kecamatan Gambut merupakan kecamatan terbesar keempat se Kabupaten Banjar setelah Martapura, Sungai Tabuk, dan Kertak Hanyar dengan jumlah penduduk pada tahun 2015 sebanyak 39.414 jiwa. Dari sisi luas wilayahnya, kecamatan Gambut menempati urutan ketiga belas, dengan luas wilayah sebesar 129,30 Km2. Dengan Luas wilayah tersebut, membuat tingkat Kepadatan Penduduk Kecamatan Gambut pada tahun 2015 sebesar 305 jiwa/km2 menempati urutan ke tujuh dibandingkan kecamatan lainnya se Kabupaten Banjar yang paling padat penduduknya.[9]

Pemerintah Kabupaten Banjar melihat kondisi saat ini, di mana laju pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi menjadi salah satu tantangan utama dalam permasalahan pangan. Dengan jumlah penduduk yang bertambah maka permintaan pangan pun terus meningkat. Untuk mengatasi terjadinya permasalahan pangan, maka Pemerintah kabupaten Banjar telah mengeluarkan kebijakan berupa pencetakan sawah baru, diversifikasi pangan, memberikan

[6] Statistik Daerah Kecamatan Kertak Hanyar Tahun 2016

[7] Statistik Daerah Kecamatan Gambut Tahun 2016

[8] *Ibid*

[9] Statistik Daerah Kecamatan Gambut Tahun 2016

program padat karya berupa pelatihan keterampilan sasirangan, penggunaan alat-alat pertanian modern, dan perbaikan pemenuhan kebutuhan air bagi pertanian.[10]

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, menjadi acuan normatif utama bagi pemerintah dalam mewujudkan ketersediaan dan kecukupan pangan. Secara substansi maka undang-undang pangan menjelaskan konsep ketahanan pangan, komponen serta para pihak yang berperan dalam mewujudkan ketahanan pangan. Menurut UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, terdapat tiga pilar dalam ketahanan pangan meliputi ketersediaan (*availability*), keterjangkauan (*accessibility*) baik secara fisik maupun ekonomi, dan stabilitas (*stability*) yang harus tersedia dan terjangkau setiap saat dan setiap tempat. Apabila ketiga pilar ketahanan pangan terpenuhi, maka masyarakat atau rumah tangga tersebut mampu memenuhi ketahanan pangannya masing-masing.

## PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP HAK MASYARAKAT ATAS PANGAN DENGAN ADANYA KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TERKAIT ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN

Berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap hak masyarakat atas pangan, Indonesia telah memiliki empat undang-undang yang mengatur kewajiban dan tanggung jawab pemerintah baik pusat maupun daerah. Ketiga UU itu adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, serta UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah (Pemda) dalam melaksanakan kewajiban dan tanggung jawab dalam tiga undang-undang adalah, Pertama terkait pangan, bagaimana pemerintah daerah menjamin ketersedian pangan, cadangan pangan, distribusi pangan, harga pangan, konsumsi pangan, melindungi produsen pangan, keamanan pangan dan lain-lain. Kedua, terkait perlindungan dan pemberdayaan petani. Pemda harus memberikan jaminan ketersediaan lahan pertanian dengan memberikan kemudahan bagi petani kecil dan petani tak bertanah untuk mendapatkan akses tanah negara. Dalam hal ini UU mengharuskan Pemda untuk terlebih dahulu menetapkan dan melindungi kawasan pertanian pangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan UU Nomor 41

[10]Data diolah dari hasil wawancara ke Dinas Pertanian, Dinas Ketahanan Pangan, Kecamatan Gambut, Kelurahan Gambut, Kecamatan Sungai Tabuk, Kelurahan Sungai Lulut, Kecamatan Kertak Hanyar, Kelurahan Kertak Hanyar I, Kelurahan Manarap Lama di Kabupaten Banjar.

Tahun 2009 tentang Perlindungan Pertanian Pangan Berkelanjutan.[11]

Untuk mengukur indikator hak masyarakat atas pangan, menurut Gunawan[12] menegaskan bahwa kedaulatan pangan lebih luas konsepnya dari pada ketahanan pangan. Kedaulatan pangan harus dipandang sebagai unsur yang mandiri dan inheren dalam harkat martabat manusia. Sedangkan ketahanan pangan hanya sebagai jalan untuk mewujudkan kemandirian pangan. Lebih lanjut, Gunawan mengemukakaan bahwa di negara-negara maju seperti Eropa, kesinambungan pangan dapat diukur berdasarkan kekuatan pendapatan negara. Dalam konteks Indonesia, kedaulatan pangan hanya dapat dicapai melalui agenda reforma agraria. Adapun standar yang dapat dijadikan indikator dalam mengukur hak atas pangan tersebut haruslah sesuai dengan prinsip-prinsip HAM yang mengacu pada Komentar Umum Kovenan Internasional tentang Hak EKOSOB, seperti: *State of Obligation (obligation of conduct, obligation of resort)* yang mengatur kewajiban negara untuk: melakukan realisasi secara berkala (realisasi progresif), *maximum of available recources, core minimum obligations, Maastricht Guidelines dan Linberg Principle.* Disamping itu, Gunawan juga menambahkan bahwa yang paling penting dalam mengukur indikator pemenuhan hak atas pangan antara lain: adanya ketersediaan pangan yang mencakup retribusi produksi, kecukupan nutrisi, keamanan pangan, jaminan ketersediaan, keberterimaan berdasarkan kebudayaan, dan keterjangkauan pangan. Karena itu, pemerintah dalam membangun kedaulatan pangan yang berkelanjutan dapat melakukan beberapa hal, diantaranya yaitu: menjamin ketersediaan lahan, kecukupan produksi dalam negeri, menjamin cadangan pangan, mengatur impor pangan, dan mengatur pemerataan akses distribusi pangan. Menurut *National Rapporteur on the right to food*, dalam menilai realisasi hak atas pangan terhadap masyarakat, paling tidak, terdapat empat indikator utama yang bisa digunakan, yaitu ketersediaan (a*vailability),* akses *(accessibility),* penerimaan *(acceptability*), dan kualitas *(quality).*[13]

**1. Ketersediaan (a*vailability)***

Ketersediaan mengacu pada kemungkinan untuk memberi makan diri sendiri langsung dari lahan produktif atau sumberdaya alam lainnya, atau pada distribusi, pemrosesan dan sistem pemasaran yang berjalan baik, yang bisa memindahkan makanan dari tempat produksi ke tempat di mana makanan itu dibutuhkan sesuai dengan permintaan.

[11]Negara Masih Abaikan Kewajiban Penuhi Hak Masyarakat Atas Pangan. http://www.gresnews.com/berita/sosial/170272-negara-masih-abaikan-kewajiban-penuhi-hak-masyakarat-atas-pangan/0/#sthash.19hSBQRo.dpuf.

[12]*Indonesian Human Rights Comitte for Social Justice*, Mengukur Indikator Hak Atas Pangan, http://en.ihcs.or.id/?p=502.

[13]Taufiqul Mujib, *Hak Atas Pangan Sebagai Hak Konstitusiona* , Jurnal AGRICOLA, volume 2/Agustus 2011. hlm 145

Ketersediaan itu misalnya sarana dan pelayanan kesehatan publik, program komprehensif untuk pemenuhan hak atas pangan, sarana pertanian, khususnya lahan pertanian bagi masyarakat. Selanjutnya, pengklasifikasian ketersediaan ini bisa berupa bahan dan kebijakan/ aturan hukum.

**2. Akses *(accessibility)***

Akses dapat didefinisikan sebagai kemampuan untuk memperoleh manfaat dari sesuatu. Sumber-sumber material dan akses kepada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan ekonomi dan sosial bersifat terbatas, sehingga diperlukan peran negara untuk aktif meningkatkan pencapaian hak-hak setiap orang dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya. Persoalan akses mencakup akses ekonomi maupun fisik. Akses fisik berarti bahwa bahan pangan yang layak harus terjangkau bagi semua orang, termasuk individu-individu yang rentan secara fisik, seperti bayi dan anak-anak, orang lanjut usia, cacat fisik, sakit parah dan orang yang sakit tak kunjung sembuh, termasuk sakit jiwa.

Akses ekonomi berarti bahwa biaya finansial personal dan rumah tangga yang berkaitan dengan pembelian bahan pangan untuk suatu menu yang layak harus berada pada tingkatan tertentu di mana tidak mengganggu atau membahayakan perolehan dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya. Akses ekonomi berlaku pada semua pola pembelian atau perolehan di mana masyarakat mengadakan bahan makanan dan merupakan suatu ukuran kepuasan bagi pemenuhan hak atas pangan yang layak. Kelompok-kelompok yang rentan secara sosial seperti orang yang tidak mempunyai lahan dan kelompok-kelompok miskin tertentu di masyarakat mungkin membutuhkan perhatian melalui program-program khusus. Rakyat harus mempunyai akses untuk membebaskan dirinya dari kebodohan, ketertinggalan, ketertindasan, sempitnya ruang gerak kehidupan, ketergantungan, dan rasa takut. Untuk itu, rakyat harus punya aset yang bisa dikelola dan punya akses untuk memberdayakannya. Petani harus punya tanah dan punya akses terhadap modal, teknologi, pasar, manajemen dan seterusnya. Petani harus punya alat-alat produksi, punya kapasitas dan kemampuan untuk menyuarakan kepentingan–kepentingannya. Punya akses untuk melahirkan inovasi-inovasi sosial yang menjadi prasyarat lahirnya perubahan sosial di pedesaan.

Sekjend PBB menyatakan, *Special Rappoteur on the right to food*, percaya bahwa akses ke tanah adalah elemen kunci yang penting untuk menghapus kelaparan di dunia. Hal ini berarti bahwa pilihan kebijakan seperti reforma agraria harus memainkan peranan penting dalam suatu strategi suatu negara dalam hal keamanan pangan, di mana akses atas tanah adalah mendasar.

3. **Penerimaan (*acceptability*)**

Seluruh sarana produksi pangan harus menghormati nilai dan budaya setempat. Penerimaan budaya dan konsumen berarti bahwa juga harus dipertimbangkan, sebisa mungkin, unsur-unsur yang non nutrien yang terkandung dalam makanan. Juga menginformasikan pendapat konsumen tentang sifat dari suplai bahan makanan yang bisa diakses

4. **Kualitas (*quality*)**

Selain ketiadaan akses seperti telah disebutkan di atas, persoalan pangan juga tidak terlepas dari fenomena banjir makanan yang tidak sehat. Sebagian besar masyarakat acapkali dihadapkan pada pilihan pangan murah tidak sehat, di mana di dalamnya mengandung bahan tambahan makanan (BTM) dan bahan pengawet seperti boraks, formalin, sulfit, berbagai pewarna, yang disebarkan bukan hanya oleh pedagang kecil melainkan juga oleh pabrik-pabrik besar.

Ke empat prinsip dasar dalam upaya pemenuhan hak pangan itu jelas harus dijadikan sebagai pegangan dalam menyelesaikan permasalahan hak atas pangan. Tanggungjawab Pemerintah tidak hanya berkisar antara ketersediaan pangan tapi mencakup ketersediaan air bersih dan makanan yang bebas dari campuran zat kimia sangat berbahaya. Negara bertanggungjawab dalam mencegah makanan dan air yang beredar agar tidak terkandung zat kimia berbahaya. Presiden sudah menegaskan bahwa tujuan utama kebijakan di bidang pangan adalah membuat rakyat cukup pangan. "Sekali lagi saya ulang, untuk membuat rakyat cukup pangan. Ini yang harus digarisbawahi, membuat rakyat cukup pangan," ucap Presiden Joko Widodo. Tujuan berikut kebijakan pangan, seperti dikatakan Presiden, adalah untuk menurunkan kemiskinan karena masalah pangan ini memberikan kontribusi yang besar terhadap angka kemiskinan. Setelah dua tujuan ini, tujuan lainnya adalah membuat petani lebih sejahtera, membuat produsen pangan dalam negeri makin besar andilnya untuk mencukupi kebutuhan pangan. Dan juga untuk membuat APBN kita semakin efektif menjangkau rakyat.[14]

Konstitusi telah mengamanatkan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk bertanggung jawab memenuhi hak-hak sipil-politik dan Ekosob warganegaranya. Kaitannya dengan upaya pemenuhan hak atas pangan, konstitusi mengaturnya dalam beberapa Pasal, antara lain:

1. Pasal 27 ayat (2), *"Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".*
2. Pasal 28A, ***"****Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya".*

[14]Kebijakan untuk memenuhi hak atas pangan. http://presidenri.go.id/pangan/kebijakan-untuk-memenuhi-hak-atas-pangan.html.

3. *Pasal* 28C ayat (1), *"Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia".*
4. *Pasal* 28H ayat (1), *"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".*
5. Pasal 28H ayat (2), *"Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan".*
6. Pasal 28H (3), *"Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat".*

**PENUTUP**

Seiring dengan laju konversi lahan pertanian ke non pertanian, maka sumberdaya pertanian yang perlu mendapatkan prioritas adalah lahan pertanian terutama lahan pertanian pangan. Konversi lahan pertanian ke non pertanian bersifat *irreversible*, dalam arti bahwa lahan pertanian yang telah berubah fungsi untuk kepentingan non pertanian sangat kecil kemungkinannya untuk dapat dikembalikan menjadi lahan pertanian. Sifat dari konversi lahan yang *irreversible* ini dapat berakibat lebih lanjut pada perlindungan lahan pertanian berkelanjutan dan lebih lanjut akan berdampak pula pada pemenuhan hak masyarakat atas pangan yang lebih buruk. Pengendalian konversi lahan pertanian merupakan sebuah sistem yang melibatkan peraturan dan pelakunya, serta keterikatan misi antar instansi terkait agar dapat mengintegrasikan berbagai kepentingan dalam rangka pengendalian lahan pertanian.

Saat ini Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar telah melakukan beberapa kebijakan untuk menjamin ketersedian pangan dan cadangan pangan masyarakat sebagai program antisipasi dari alih fungsi lahan pertanian kepada non pertanian yaitu menjadi wilayah pemukiman, dengan melakukan beberapa terobosan kebijakan berupa pencetakan sawah baru, diversifikasi pangan, memberikan program padat karya berupa pelatihan keterampilan sasirangan, penggunaan alat-alat pertanian modern, dan perbaikan pemenuhan kebutuhan air bagi pertanian.

Perlindungan lahan pertanian dipan-dang penting karena berkaitan dengan kewajiban pemerintah daerah menjamin ketersediaan hak atas pangan masyarakat. Perencanaan khususnya dalam hal tata ruang mengenai penempatan lokasi terbangun

untuk kegiatan perekonomian dan pemukiman. Perencanaan penataan ruang ini perlu memperhatikan kajian lingkungan hidup agar terjadi keseimbangan, baik secara ekonomi, sosial maupun lingkungan. Penetapan lahan pertanian abadi merupakan salah satu opsi kebijakan paling tepat untuk mencegah proses alih fungsi lahan pertanian akan berdampak sistemik pada pemenuhan hak masyarakat atas pangan di kemudian hari. Melalui penetapan suatu kawasan sebagai lahan pertanian abadi maka pemerintah daerah telah memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian berkelanjutan dalam rangka memenuhi hak masyarakat atas pangan.

**DAFTAR PUSTAKA**

Anneke Puspasari, 2012, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Pendapatan Petani (Studi Kasus Desa Kondang Jaya, Kecamatan Karawang Timur, Kabupaten Karawang),* Bogor: Skripsi Departemen Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan Fakultas Ekonomi dan Manajemen IPB.

Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, 2008. *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah.* Bandung: Penerbit NUANSA.

Kebijakan untuk memenuhi hak atas pangan. http://presidenri.go.id/pangan/kebijakan-untuk-memenuhi-hak-atas-pangan.html.

*Indonesian Human Rights Comitte for Social Justice*, Mengukur Indikator Hak Atas Pangan, http://en.ihcs.or.id/?p=502.

Misbahul Munir, 2008. *Pengaruh Konversi Lahan Pertanian Terhadap Tingkat Kesejahteraan Rumah Tangga Petani (kasus Desa Candimulyo, Kecamatan Kertek, Kabupaten Wonosobo, Provinsi Jawa Tengah),* Bogor: Skripsi Program Studi Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat Fakultas Pertanian IPB.

Moehar Daniel. 2002. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Jakarta: Bumi Aksara.

Negara Masih Abaikan Kewajiban Penuhi Hak Masyarakat Atas Pangan. http://www.gresnews.com/berita/sosial/170272-negara-masih-abaikan-kewajiban-penuhi-hak-masyakarat-atas-pangan/0/#sthash.19hSBQRo.dpuf.

Taufiqul Mujib, *Hak Atas Pangan Sebagai Hak Konstitusiona* , Jurnal AGRICOLA, volume 2/Agustus 2011.