

**Al-Balad: Journal of Constitutional Law**

Volume 4 Nomor 1 2022

ISSN Online: 2775-6467

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

Available at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>

## **PELAKSANAAN PENGENDALIAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN (LP2B) OLEH PEMERINTAH DAERAH MENURUT *MASHLAHAH***

**Muhammad Yusuf Imaduddin**

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

[\*m.yusufimaduddin@gmail.com\*](mailto:m.yusufimaduddin@gmail.com)

### **Abstrak:**

Pelaksanaan pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Jember melalui Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dinilai pelaksanaannya masih belum optimal sehingga tujuan dari artikel ini adalah untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengendalian LP2B di Kabupaten Jember dan kendala yang dihadapi, serta bagaimana hal tersebut menurut *mashlahah*. Artikel ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris dengan pendekatan yuridis sosiologis dan pendekatan perundang-undangan, serta metode analisis yang digunakan adalah yuridis kualitatif. Hasil yang dapat adalah bahwa pelaksanaan pengendalian LP2B oleh pemerintah daerah sebagian telah sesuai dengan Perda LP2B Kabupaten Jember akan tetapi masih belum optimal, hal ini dikarenakan dua bentuk pengendalian (insentif dan pengendalian alihfungsi) yang telah dilakukan, hanya insentif saja yang cukup berjalan efektif, sedangkan pengendalian alihfungsi LP2B masih berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 29 tahun 2017 tentang Izin Pemanfaatan Ruang yang masih umum. Hal tersebut dikarenakan kurangnya komitmen pemerintah, dibuktikan dengan kurang lengkapnya norma pelaksana perda tersebut dan deliniasi yang tidak kunjung dibuat, mengakibatkan lemahnya koordinasi dan kurangnya masyarakat mengetahui peraturan tersebut. Kemudian, pengendalian LP2B di Kabupaten Jember tergolong ke dalam tingkatan *mashlahah al-mursalaat* dan *mashlahah tahsîniyah* didasarkan pada tujuan dari adanya perda tersebut.

**Kata Kunci:** Pengendalian, Lahan Pertanian Pangan, LP2B

### **Pendahuluan**

Ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan merupakan hal substansial dalam menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.<sup>1</sup> Secara yuridis jaminan tersebut tercermin pada tujuan Negara Indonesia yang termuat

---

<sup>1</sup> Ulfa Nur Oktiana, dkk., "Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Regulasi Rencana Tata Ruang," *Jurnal Discretie*, Jilid I, no. 1 (2020): 16.

dalam Pembukaan dan ketentuan Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), bahwa negara didirikan memiliki tujuan yakni untuk melindungi dan memajukan kesejahteraan khalayak umum, dan jaminan akan hak bagi warga negara memperoleh kesejahteraan untuk dirinya.<sup>2</sup> Selain itu jaminan tersebut juga termuat pada prinsip negara kesejahteraan dalam pengelolaan sumber daya alam yang tertuang di dalam Pasal 33 UUD 1945.<sup>3</sup> Oleh sebab itu, permasalahan ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan jelas dapat mengancam kesejahteraan umum dan terkhusus kesejahteraan untuk para petani terutama yang lemah.<sup>4</sup> Sehingga perlindungan terhadap ketersediaan lahan pertanian dan ekosistemnya mutlak menjadi tanggung jawab negara mengingat hal tersebut merupakan ketentuan yang sejalan dengan konsensus bersama bangsa ini (UUD 1945).

Salah satu permasalahan yang kian memprihatinkan pada sektor pertanian hampir di seluruh Indonesia adalah maraknya aktivitas pengalihfungsian atau perubahan fungsi lahan pertanian untuk peruntukan selain pertanian (non pertanian) atau dalam istilah lain disebut sebagai konversi lahan pertanian. Menurut data statistik yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistika Nasional menunjukkan bahwa selama kurun waktu lima tahun lalu, yakni pada periode Juni 1998 sampai Juni 2003 setidaknya di Indonesia telah terjadi konversi lahan persawahan ke non persawahan mencapai lebih dari 12,7 ribu hektar, dan konversi lahan pertanian ke non pertanian hampir sebesar 30 ribu hektar.<sup>5</sup> Fenomena konversi lahan pertanian yang mengkhawatirkan tersebut merupakan konsekuensi logis akibat dari meningkatnya jumlah penduduk, dan juga dibarengi dengan arah kebijakan pembangunan nasional yang lebih berfokus pada kegiatan berbasis jasa dan industri teknologi beberapa tahun terakhir.<sup>6</sup> Pada akhirnya alasan tersebutlah yang berimplikasi pada permintaan akan ketersediaan lahan terbuka untuk beragam keperluan (pembangunan perumahan, tempat wisata, kawasan bisnis, perkantoran, dsb.) makin masif dilakukan dan cenderung bersifat tidak terkendali. Sehingga, apabila hal ini tidak diantisipasi dengan segera dan serius oleh pemerintah, maka hal tersebut akan mempersulit/ menghilangkan kesempatan pemerintah untuk menciptakan ketahanan, kemandirian, kedaulatan pangan yang berorientasi pada kesejahteraan petani.<sup>7</sup>

Dengan terjadinya fenomena alihfungsi lahan pertanian kepada peruntukan lain yang terjadi secara masif tanpa diimbangi dengan adanya pencetakan lahan pertanian baru dapat berimplikasi pada krisis ketersediaan lahan pertanian pangan.<sup>8</sup> Menghadapi masalah tersebut, pada tahun 2009 negara melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

---

<sup>2</sup> Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dan Pasal 28A dan Pasal 28 C Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

<sup>3</sup> Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

<sup>4</sup> Endang Dyah Ayu Pitaloka, "Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Dimensi Politik Hukum Penataan Ruang," *IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, Jilid VIII, no. 1 (2020): 50.

<sup>5</sup> Nono Rusono, *Evaluasi Implementasi Kebijakan "Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)* (Jakarta Pusat: Direktorat Pangan dan Pertanian, 2015), 1.

<sup>6</sup> Truckmagz, "Ini Arah Kebijakan Pembangunan di 7 Wilayah Indonesia," *Truckmagz.com*, 2020, diakses pada 27 April 2021, <https://www.truckmagz.com/ini-arrah-kebijakan-pembangunan-di-7-wilayah-indonesia/>.

<sup>7</sup> Isdiyana Kusuma Ayu dan Benny Krestian Heriawanto, "Perlindungan Hukum terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia," *Jurnal Ketahanan Pangan*, Jilid III, no. 2 (2018): 123.

<sup>8</sup> Lego Karjoko dan Zullaika Tipe Nurhidayah, "Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non-Pertanian (Studi Kecamatan Nguter Kabupaten Sukoharjo)," *Jurnal Repertorium*, Jilid IV, no. 2 (2017): 152–59.

bersama Presiden mengesahkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disebut UU PLP2B) yang ditujukan untuk mengendalikan terjadinya alih fungsi lahan pertanian, perluasan areal pertanian serta menjaga dan meningkatkan mutu lahan pertanian, sehingga hasil produktivitas pangan mengalami peningkatan.<sup>9</sup> Adapun guna memperkuat kedudukan dari UU PLP2B tersebut negara juga telah mengesahkan beberapa peraturan perundang-undangan lain sebagai paket regulasi yang meneraikan UU PLP2B tersebut. Paket regulasi tersebut meliputi: (a) PP Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; (b) PP Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; (c) PP Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan (d) PP Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Kabupaten Jembrana yang merupakan satu diantara sembilan kabupaten di Provinsi Bali dengan mayoritas perekonomian warganya masih bergerak pada sektor pertanian, terutama pertanian pangan, sehingga sektor tersebut sangatlah bertempuh pada kesediaan lahan pertanian yang luas dan tetap.<sup>10</sup> Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Jembrana dalam menanggapi adanya paket regulasi LP2B tersebut dan tuntutan petani, pemerintah bersama legislatif daerah (DPRD) mengesahkan adalah Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disebut Perda LP2B Kabupaten Jembrana). Perda tersebut merupakan peraturan sektoral yang mengatur mengenai perlindungan lahan pertanian pangan produktif secara berkelanjutan di Kabupaten Jembrana.

Dalam pasal 19 perda tersebut diterangkan untuk usaha penanganan dan pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan secara terkoordinasi oleh Pemerintah Daerah, yang mana kewenangan tersebut diserahkan kepada Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Jembrana sebagai perwakilan Pemda, yang pada dasarnya Dinas akan melakukan koordinasi kepada beberapa dinas/instansi terkait, yang kemudian akan diklasifikasikan ke dalam dua bentuk pengendalian, yaitu berupa pemberian insentif dan mekanisme pengendalian alihfungsi.<sup>11</sup> Insentif dalam pengaturannya hanya akan dialokasikan kepada golongan petani penggarap, pemilik lahan, dan/atau himpunan tani yang lahannya sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan.<sup>12</sup> Sedangkan, pengendalian alihfungsi lebih dikhususkan kepada upaya Pemda dalam memberikan proteksi kepada luasan lahan pertanian pangan yang secara regulasi telah ditetapkan untuk dilarang dialihfungsikan, dengan adanya pengecualian untuk keperluan penyediaan lahan dengan alasan kepentingan umum atau disebabkan terjadinya bencana alam.<sup>13</sup> Sehingga dapat dipahami bahwa perda tersebut dengan tegas

---

<sup>9</sup> Lego Karjoko, dkk., "Penetapan Batasan Luas Lahan Perkebunan Berdasarkan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha Tanah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Memajukan Perkebunan," *Jurnal Dinamika Hukum, Jilid XVII*, no. 1 (2017): 1.

<sup>10</sup> Badan Pusat Statistika Kabupaten Jembrana, *Kabupaten Jembrana dalam Angka 2020* (Kabupaten Jembrana: Badan Pusat Statistika Kabupaten Jembrana, 2020), 7.

<sup>11</sup> Pasal 18-19 Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

<sup>12</sup> Pasal 20 Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

<sup>13</sup> Pasal 22 Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

melarang akan adanya praktik alihfungsi lahan pertanian pangan untuk alasan apapun yang tidak dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, sebagaimana dipaparkan dengan sangat tegas pada pasal 22 ayat 2 perda tersebut, bahwa luas Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat sebelumnya dilarang dialihfungsikan.<sup>14</sup>

Namun, adanya jaminan dari pemerintah daerah melalui Perda LP2B Kabupaten Jembrana secara empiris di lapangan keberadaannya masih tidak efektif, setidaknya selama kurun waktu lima tahun setelah diundangkannya Perda LP2B Kabupaten Jembrana tersebut. Selama kurun waktu tersebut setidaknya ada beberapa kasus konversi yang dialami sejumlah lahan pertanian di Kabupaten Jembrana, baik dilakukan oleh perseorangan, maupun kelompok usaha/ perusahaan. Sejalan dengan fakta tersebut upaya konversi lahan pertanian tersebut masih terus terjadi di Kabupaten Jembrana hingga saat ini. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistika Kabupaten Jembrana juga menjelaskan, terkhusus untuk luas lahan komoditas pangan padi pada tahun 2015 silam, Kabupaten Jembrana memiliki luas baku lahan sawah sekitar 6.775 hektar. Kemudian, pada tahun 2017 luas baku lahan sawah tersebut mengalami penyusutan hingga hanya sekitar 6.758 hektar saja, dan pada tahun 2019 luas baku lahan sawah di Kabupaten Jembrana kini hanya tersisa sekitar 6710,3 hektar saja yang tersebar di lima kecamatan di Kabupaten Jembrana.<sup>15</sup>

Dalam kerangka kajian keislaman, perilaku merusak dan berlebih-lebihan dalam mengeksploitasi sumber daya alam terutama lahan merupakan perbuatan yang secara tidak langsung tidak dibenarkan oleh *syara'*. Dr. Yusuf al-Qardhawi menegaskan bahwa memelihara lingkungan hidup merupakan upaya yang dapat mendatangkan *mashalah* dan mencegah dari kemudharatan.<sup>16</sup> Oleh karena itu, upaya pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana sebagai *waliyyul amr* (pemimpin) yang memiliki wewenang langsung pada daerah otonominya merupakan kajian yang menarik jika ditelaah dari aspek hukum dan penerapannya, terutama pada aspek kemaslahatan dari adanya kewenangan yang diberikan dari adanya Peraturan sektoral tersebut (Perda LP2B Kabupaten Jembrana).

Permasalahan terkait dengan pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) juga menjadi permasalahan yang sering dibahas dalam kajian sebelumnya, diantaranya:

*Pertama*, artikel yang ditulis oleh Musleh Harry, dan Nur Jannani dengan judul "Problematika Pengendalian Konversi Tanah Pertanian untuk Mewujudkan Keadilan Lahan Pangan Berkelanjutan di Kota Malang" dengan fokus pembahasannya untuk mengkaji problematika pengendalian lahan pertanian di wilayah hukum Kantor Pertanahan se-Malang Raya berserta pemaparan solusi terhadap problematika tersebut.<sup>17</sup>

*Kedua*, artikel yang ditulis oleh Gaiby Oktavia Pelleng, Denny B. A. Karwur, dan Marnan A. T Mokorimban dengan judul "Pengendalian Tata Ruang Guna Mencegah Alih Fungsi Lahan Pertanian menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang" dengan fokus pembahasannya untuk mengkaji bagaimana

---

<sup>14</sup> Pasal 22 Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

<sup>15</sup> Tim Penyusun BPS Kabupaten Jembrana, *Kabupaten Jembrana dalam Angka* (Negara: Badan Pusat Statistika Kabupaten Jembrana, 2015-2019), Rekapitulasi Luas Baku Lahan Sawah.

<sup>16</sup> Yusuf al-Qardhawi, *Ri'yatu al-Bi'ah fi as-Syari'ah al-Islamiah* (Kairo: Dar al-Syuruq, 2001), 39.

<sup>17</sup> Musleh Harry dan Nur Jannani, "Problematika Pengendalian Konversi Tanah Pertanian untuk Mewujudkan Keadilan Lahan Pangan Berkelanjutan di Kota Malang," *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah*, Jilid XII, no. 2 (2020).

pengendalian tata ruang yang efektif guna mencegah alih fungsi lahan pertanian dan bagaimana cara pencegahan alih fungsi lahan pertanian serta penataan ruang yang berdasar pada pertanian berkelanjutan.<sup>18</sup>

*Ketiga*, artikel yang ditulis oleh Ulfa Nur Oktiana, Waluyo, dan Asianto Nugroho dengan judul "Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Regulasi Rencana Tata Ruang" dengan fokus pembahasannya untuk mengetahui pelaksanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Sleman berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031, serta kendala Pemerintah Kabupaten Sleman dalam menetapkan Kawasan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.<sup>19</sup>

*Keempat*, artikel yang ditulis oleh Khairiyatul Mahmudah dengan judul "Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum Pertanahan" dengan fokus pembahasannya untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana Politik hukum pengendalian alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan untuk kepentingan umum dan untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana pengalihan fungsi lahan pertanian selalu meningkat setiap tahunnya di Indonesia.<sup>20</sup>

## **Metode Penelitian**

Artikel ini merupakan jenis penelitian Yuridis Empiris yang mengambil pembahasan mengenai peran pemerintah daerah dalam pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Kabupaten Jember secara langsung (*field research*), mengingat saat ini Kabupaten Jember merupakan satu-satunya kabupaten yang memiliki regulasi khusus berupa peraturan daerah yang mengatur mengenai perlindungan LP2B. Kemudian, untuk pendekatan yang digunakan adalah Yuridis Sosiologis dan pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) yang akan digunakan dalam menganalisis peran Pemerintah Daerah dalam Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam Peraturan Perundang-undangan yang ada. Jenis data yang digunakan dalam artikel ini meliputi data primer yaitu wawancara, observasi, dan Peraturan Perundang-undangan; data sekunder terdiri dari dokumen, buku, karya ilmiah yang berkaitan; dan data tersier seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya. Dalam mengumpulkan data tersebut digunakan metode yang meliputi wawancara, observasi, dan dokumentasi dengan metode analisis yang digunakan adalah analisis yuridis kualitatif. kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu penarikan dari hal yang bersifat umum kepada hal yang bersifat khusus.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Gaiby Oktavia Pelleng, dkk., "Pengendalian Tata Ruang Guna Mencegah Alih Fungsi Lahan Pertanian menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang," *Lex Administratum, Jilid IX*, no. 2 (2021).

<sup>19</sup> Ulfa Nur Oktiana, dkk., "Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Regulasi Rencana Tata Ruang," *Jurnal Discretie*.

<sup>20</sup> Khairiyatul Mahmudah, "Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum Pertanahan," (*S2 thesis*: Universitas Jambi Jambi, 2021).

<sup>21</sup> Soetrisno Hadi, *Metodologi Reseach Jilid II* (Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985).

## Pelaksanaan Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)

Kawasan budidaya di Kabupaten Jembrana terbagi menjadi dua yaitu budidaya pertanian dan bukan pertanian. Sektor budidaya pertanian di Kabupaten Jembrana merupakan salah satu sektor terbesar yang dimiliki Kabupaten Jembrana, dan diperkirakan akan tetap eksis menjadi tumpuan perekonomian di Kabupaten Jembrana untuk beberapa tahun ke depan.<sup>22</sup> Namun, perekonomian pada sektor pertanian di Kabupaten Jembrana sangatlah bertempuh pada kesediaan lahan pertanian yang luas sebagai penunjang Bergeraknya sektor budidaya pertanian tersebut.<sup>23</sup> Meskipun demikian, peran penting yang dimiliki sektor pertanian di Kabupaten Jembrana tersebut tidak serta merta melepaskannya dari dinamika permasalahan pembangunan di daerah yang sedang berkembang. Salah satu permasalahan tersebut adalah mulai maraknya alihfungsi lahan pertanian menjadi non pertanian yang tidak produktif, terutama pada daerah persawahan di sekitar perkotaan yang saat ini mulai beralih fungsi menjadi pemukiman penduduk, maupun lokasi usaha.

Permasalahan alihfungsi lahan pertanian tersebut merupakan salah satu isu strategis daerah yang menjadi permasalahan pada pembangunan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut disampaikan dalam Revisi RPJMD Semesta Berencana Kabupaten Jembrana 2016-2021 yang menyatakan bahwa Permasalahan Pembangunan di Bidang Pangan di Kabupaten Jembrana, meliputi: a) Belum optimalnya tata produksi padi b) Belum optimalnya pemanfaatan pupuk organik di tingkat petani; c) Kurang memadainya kondisi infrastruktur jalan dan irigasi ke sentra produksi; d) Terbatasnya SDM yang kompeten di sektor pertanian dan peternakan; e) Masih rendahnya nilai tambah yang didapatkan oleh para petani akibat mutu hasil pertanian yang rendah; f) Belum optimalnya regulasi ketahanan pangan g) Semakin meluasnya alih fungsi sawah h) Nilai tukar petani rendah.<sup>24</sup>

Permasalahan tersebut juga diperkuat dengan data perkembangan luas baku lahan sawah di Kabupaten Jembrana pada kurun waktu 2014 sampai dengan 2019 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistika Kabupaten Jembrana tiap tahunnya, Rekapitulasi data perkembangan luas baku lahan sawah tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

25

**Tabel 1.** Rekapitulasi Luas Baku Lahan Sawah Kabupaten Jembrana 2014-2019

Kecamatan	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Melaya	1.242	1.272	1.279	1.290	1.313,6	1.311,6
Negara	1.810	1.829	1.829	1828	1.834,9	1.834,9
Jembrana	964	928	928	919	921,4	909,6
Mendoyo	2.241	2.205	2.194	2.180	2.180,0	2.180,0

<sup>22</sup> Pemerintah Kab. Jembrana, *Profil Dinas Pertanian dan Pangan Tahun 2019*, 1.

<sup>23</sup> BPS, *Kabupaten Jembrana dalam Angka 2020* (Jembrana: Badan Pusat Statistika Kabupaten Jembrana, 2020), 7.

<sup>24</sup> Peraturan Bupati Kabupaten Jembrana Nomor 33 Tahun 2016 tentang Perubahan Lampiran Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang RPJMD Semesta Berencana Kabupaten Jembrana 2016-2021. IV 13

<sup>25</sup> Tim Penyusun, *Kabupaten Jembrana dalam Angka* (Negara: BPS Kabupaten Jembrana, 2015-2019), Rekapitulasi Luas Baku Lahan Sawah.

Pekutatan	554	541	527	541	474,2	474,2
<b>Kab.Jembrana</b>	<b>6.811</b>	<b>6.775</b>	<b>6.757</b>	<b>6.758</b>	<b>6.724,1</b>	<b>6710,3</b>

**Sumber:** diolah dari data BPS & Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Jembrana

Tabel diatas dapat memberikan pemahaman bahwa masih adanya *trend* penurunan untuk luas baku lahan sawah di Kabupaten Jembrana tiap tahunnya, sehingga informasi dari tabel tersebut menunjukkan dengan jelas saat ini Kabupaten Jembrana hanya memiliki 6710,3 Ha luas baku lahan sawah. Oleh karena itu, berbagai pihak di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana mengambil langkah serius untuk setidaknya menahan laju alihfungsi lahan sawah kepada peruntukan lain selain sawah yang terjadi secara masif di Kabupaten Jembrana.

Kabupaten Jembrana melalui Pemerintah Daerah sejauh ini telah memiliki dua Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur secara khusus mengenai pengendalian lahan pertanian produktif, yakni: Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 11 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jembrana Tahun 2012 – 2032 dan Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 merupakan peraturan daerah sektoral yang khusus ditetapkan sebagai landasan/regulasi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana dalam melakukan fungsi perlindungan, pengembangan, pengendalian dan pengawasan terhadap lahan pertanian produktif, maka optimalisasi pelaksanaan Perda tersebut sangatlah penting untuk menjaga eksistensi sektor pertanian di Kabupaten Jembrana, terutama pada skema pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan yang ditawarkan perda tersebut.

Pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan secara umum dapat dimaknai sebagai serangkaian kegiatan atau proses yang dimaksudkan untuk mengendalikan perubahan fungsi lahan pertanian menjadi bukan untuk diperuntukkan sebagai lahan pertanian pangan, baik dialihfungsikan sebagai pemukiman, prasarana publik, peruntukan usaha, dan lainnya, yang dilakukan secara tetap maupun sementara.

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu bagian dari penataan ruang wilayah. oleh sebab itu diperlukan adanya perlindungan lahan pertanian pangan berupa menetapkan kawasan-kawasan pertanian pangan yang perlu dilindungi.<sup>26</sup> Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU PR) pengendalian pemanfaatan ruang hanya dapat dilakukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya, dan hanya terbatas pada empat instrumen pengendalian saja, yaitu: peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi.<sup>27</sup> Sedangkan jika merujuk pada peraturan lain yang lebih khusus mengatur mengenai pengendalian lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, maka peraturan perundang-undangan sektoral yang menjadi rujukan adalah Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disebut UU LP2B). Dalam UU LP2B tersebut menjelaskan bahwa lingkup pengendalian dari Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dilakukan oleh Pemerintah ataupun Pemerintah

<sup>26</sup> Lego Karjoko, dkk., "Penetapan Batasan Luas Lahan Perkebunan Berdasarkan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha Tanah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Memajukan Perkebunan," *Jurnal Dinamika Hukum, Jilid XVII*, no. 1 (2017): 1.

<sup>27</sup> Pasal 35 Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang erlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Daerah hanya dapat melalui beberapa mekanisme pemberian, yakni: a. insentif; b. disinsentif; c. mekanisme perizinan; d. proteksi; dan e. penyuluhan.<sup>28</sup> Pembagian lingkup dari pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tersebut diterjemahkan ke dalam dua bentuk/sistem pelaksanaan, yakni: insentif dan disinsentif (pengaturannya ada pada Pasal 36-43 UU LP2B), dan pengendalian alih fungsi (pengaturannya ada pada Pasal 44-53 UU LP2B).

Dua bentuk/sistem tersebut juga diadopsi di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disebut Perda LP2B Kabupaten Jembrana) sebagaimana tertuang di dalam pasal 19 Perda LP2B Kabupaten Jembrana bahwa perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah insentif dan pengendalian alih fungsi.<sup>29</sup> Sehingga, dapat diambil pemahaman bahwa muatan materi pengaturan Perda LP2B Kabupaten Jembrana telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih dahulu berlaku (UUPR dan UU LP2B) dalam menentukan bentuk pelaksanaan pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang melalui dua bentuk yaitu, pemberian insentif dan pengendalian alihfungsi.

Mekanisme dari pelaksanaan pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam Perda LP2B Kabupaten Jembrana tersebut diatur pada Pasal 18 ayat (1) dan (2) yang dimana pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Jembrana diimplementasikan melalui mekanisme koordinasi yang dilakukan oleh Dinas, yang dalam hal ini Dinas yang dimaksud adalah Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Jembrana, sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 1 Perda LP2B Kabupaten Jembrana.<sup>30</sup> Hal tersebut sesuai dengan ketentuan pada Pasal 36 ayat (1) UU LP2B yang menerangkan bahwa pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan secara terkoordinasi, baik itu dilakukan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, ataupun pemerintah daerah kabupaten/kota. Sehingga dapat disepakati bersama, bahwa pemeran utama dalam koordinasi segala bentuk pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Jembrana.

Adapun hasil temuan di dalam artikel ini akan berfokus pada dua bentuk pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana yang dimaksud sebelumnya, yang dimana diperoleh hasil sebagai berikut: *pertama*, implementasi pemberian insentif Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk bentuk dan pelaksanaannya telah berjalan, akan tetapi masih belum optimal. Hal ini terjadi dikarenakan belum lengkapnya norma untuk menunjang pelaksanaan peraturan tersebut, sehingga akan ada kemungkinan terjadinya ketidakpastian hukum dan penyelewengan di dalam penegakan perda tersebut nantinya, meskipun demikian, pelaksanaannya di lapangan sejauh ini tidaklah menyalahi aturan yang ada; *kedua*, penerapan Perda LP2B Kabupaten Jembrana dalam hal pengendalian alihfungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan belum diimplementasikan secara optimal oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana, dikarenakan belum adanya delineasi yang jelas terhadap Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada Perda LP2B Kabupaten Jembrana,

---

<sup>28</sup> Pasal 37 Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

<sup>29</sup> Pasal 19 Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

<sup>30</sup> Pasal 1 dan Pasal 18 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

maupun pada Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 11 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jembrana tahun 2012-2032 yang mengakibatkan masih diberlakukannya mekanisme perizinan berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 29 tahun 2017 tentang Izin Pemanfaatan Ruang kepada masyarakat yang ingin mengalihfungsikan lahan pertaniannya untuk seluruh lahan pertanian, baik yang tidak termasuk dalam Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, maupun yang termasuk dalam Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Sehingga dapat disimpulkan pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana sebagian telah terimplementasi, akan tetapi implementasi tersebut masih belum optimal.

Menurut Lawrence M. Freidman sebuah sistem hukum dapat dikatakan efektif apabila 3 (tiga) komponen pembangunnya memberikan *support* yang maksimal terhadap yang lainnya. Tiga komponen tersebut meliputi: struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>31</sup> Adapun faktor yang melatarbelakangi tidak optimalnya Perda LP2B Kabupaten Jembrana diantaranya:

*Pertama*, permasalahan pada struktur hukumnya, yakni berdasarkan hasil wawancara dengan informan, secara umum permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana terkhusus Dinas Pertanian Pangan Kabupaten Jembrana lebih pada lemahnya komitmen dari Pemerintah Daerah yang berimbas pada lemahnya koordinasi yang dibangun antar pihak yang terlibat. Adapun lemahnya komitmen tersebut memiliki keterkaitan erat dengan permasalahan pada tatanan norma, yakni permasalahan substansi hukumnya yang lemah.<sup>32</sup>

*Kedua*, permasalahan pada tatanan substansi hukum yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana meliputi dua masalah besar, yakni permasalahan belum lengkapnya instrumen hukum yang mengatur pelaksanaan dari Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang merupakan sebab dari lemahnya koordinasi yang dibangun antar pihak yang terlibat; dan permasalahan deliniasi peta yang tidak kunjung diselesaikan, dikarenakan masih dalam proses pembuatan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang baru, dengan pertimbangan tidak relevan lagi Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 11 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jembrana tahun 2012-2032 sebagai landasan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Jembrana untuk perkembangan kondisi pola ruang saat ini.<sup>33</sup>

*Ketiga*, permasalahan pada tatanan budaya hukum, dilihat berdasarkan pemahaman tentang hukum, pemahaman hukum, sikap hukum, dan pola perilaku masyarakat dalam menanggapi hukum.<sup>34</sup> yakni dari hasil wawancara dengan beberapa informan, baik petani dan masyarakat sekitar area pertanian menunjukkan pengetahuan, dan pemahaman hukum yang lemah. Hal tersebut dikarenakan lemahnya sosialisasi pemerintah terhadap Perda LP2B Kabupaten Jembrana kepada masyarakat.

---

<sup>31</sup> Suwari Akhmaddhian, "Penegakan Hukum Lingkungan dan Pengaruhnya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia (Studi Kebakaran Hutan Tahun 2015)," *Jilid III*, no. 1 (2016): 7.

<sup>32</sup> Komang Ngurah Arya Kusuma, *wawancara* (Negara, 30 Juli 2021).

<sup>33</sup> I Nyoman Mayan, *wawancara* (Negara, 30 Juli 2021).

<sup>34</sup> Otje Salman, *Kesadaran Hukum Masyarakat Terhadap Hukum Waris* (Bandung: Alumni, 1993), 40-42.

## Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) menurut *Mashlahah*

*Mashlahah* (مصلحة) berasal dari kata *shalaha* (صلاح) yang secara etimologis bermakna “baik” lawan dari kata “buruk” atau “rusak” dengan penambahan “*alif*” di depannya. *Mashlahah* adalah *mashdar* dengan kata *shalâh* (صلاح) yang bermakna “manfaat” atau “terlepas daripadanya kerusakan”.<sup>35</sup> *Mashlahah* secara umum dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti kemanfaatan dan kesenangan atau dalam arti mencegah masuknya hal-hal yang berbahaya seperti menghindari kesulitan dan penderitaan.<sup>36</sup>

*Mashlahah* secara istilah memiliki banyak definisi oleh para ulama, yang mana secara rumusannya berbeda namun memiliki maksud yang sama, diantaranya: Al-Ghazali menjelaskan bahwa *Mashlahah* menurut asalnya berarti sesuatu yang mendatangkan manfaat (keuntungan) dan menjauhkan mudarat (kerusakan), yang mana hakikat dari kesemuanya itu untuk memelihara tujuan syara’ (dalam menetapkan hukum). Definisi yang hampir sama disampaikan Al-Khawarizmi dimana Beliau menjelaskan bahwa “*memelihara tujuan syara’ (dalam menetapkan hukum) dengan cara menghindarkan kerusakan dari manusia.*” Sehingga dari definisi-definisi tersebut dapat dipahami *Mashlahah* dalam hukum syara’ merupakan sesuatu yang oleh akal dipandang baik karena mendatangkan kebaikan dan menghindarkan dari keburukan bagi manusia dengan tujuan yang sejalan syara’ (dalam menetapkan sebuah hukum).<sup>37</sup>

Dalam konteks kajian ilmu *ushul al-fiqh*, tujuan dari syara’ (dalam menetapkan sebuah hukum) mencakup lima prinsip pokok kehidupan manusia, yakni: agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta kekayaan, serta mencegah hal-hal yang dapat mengakibatkan lalainya seseorang dari kelima prinsip pokok tersebut.<sup>38</sup>

Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Jembrana – Bali melalui Perda LP2B Kabupaten Jembrana pada tatanan normatif sudah dengan jelas menunjukkan kemanfaatan dari adanya Perda LP2B Kabupaten Jembrana tersebut yang dapat ditemukan pada tujuan yang ingin diciptakan. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 3 Perda tersebut, yang menjelaskan bahwa, Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Jembrana diselenggarakan dengan tujuan: 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; dan i. mewujudkan revitalisasi pertanian.<sup>39</sup>

Dari tujuan tersebut dapat dipahami maksud dari diberlakukannya Perda LP2B Kabupaten Jembrana merupakan wujud dari sikap pencegahan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana untuk menjaga ketahanan pangan daerah, dan menjaga kelestarian ekosistem yang ada pada sektor pertanian secara berkelanjutan.

<sup>35</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid 2* (Jakarta: Kencana, 2008), 367.

<sup>36</sup> Jalaluddin Abdurrahman, *Al-Mashalih al-Mursalat wa Makanatuhu fi at-Tasyri* (Mesir: Mathba’ at as-Sa’adat, 2002), 12-13.

<sup>37</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid 2*, 368.

<sup>38</sup> H.M.Hasbi Umar, *Nalar Fiqh Kontemporer Jilid I* (Jakarta: Gaung Persada Press, 2007), 112.

<sup>39</sup> Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sehingga pemberian regulasi tersebut merupakan sesuatu yang dapat dipandang sebagai hal baik secara akal sehat, dalam konteks lebih umum kebaikan secara majemuk.

Namun perlu disepakati kembali “baik” di sini apabila hukum tersebut dilihat dari sudut pandang normatif (karena menilai berdasarkan pada apa yang tertulis di dalam peraturannya), kesimpulan yang berbeda akan didapatkan apabila dilihat dari sudut pandang pengimplementasian Perda LP2B Kabupaten Jembrana tersebut, karena salah satu faktor yang berperan dalam menilai hukum tersebut dinilai baik oleh masyarakat adalah dari penegak hukum yang menegakkan hukum tersebut seadil-adilnya. Pesan terhadap pemimpin yang harus menjaga keadilan bersama juga dapat dilihat di dalam Al-Qur’an Surat Shad Ayat 26 yang artinya “*Hai Daud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.*”<sup>40</sup> Oleh karena itu, apabila Perda LP2B Kabupaten Jembrana digunakan penguasa untuk hal-hal yang tidak sesuai dengan tujuan sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 3 Perda LP2B Kabupaten Jembrana, maka nilai kebaikan tersebut akan rusak atau bahkan dapat dinilai buruk. Pada paparan tersebut pula didapati manfaat yang disampaikan pada Pasal 3 tersebut menunjukkan bahwa keseluruhan norma di dalam Perda LP2B Kabupaten Jembrana memenuhi bentuk *mashlahah* dalam penetapan sebuah hukum yang berorientasikan kepada kebaikan majemuk yang berkelanjutan, khusus pada pengaturan mengenai pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan lebih berfokus pada menghalau kemudaratatan, karena sifatnya sebagai preventif pemerintah dalam melindungi lahan pertanian pangan daerah dari kemudaratatan yang berupa pengalihfungsian yang tidak terkendali. Hal ini dapat dilihat dengan dilarangnya pengalihfungsian yang masif dan tidak terkontrol dari Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk keperluan yang tidak berdasarkan *mashlahah* yang telah ditentukan.

Adapun berbagai pembagian *mashlahah* yang dikemukakan oleh para ulama *ushul al-fiqh*, namun secara umum dapat ditemukan dua pembagian *mashlahah* ini yakni dari segi kekuatannya sebagai *hujah* dalam menetapkan sesuatu hukum, dan dari adanya keserasian dan kesejalaran dengan tujuan *syara'* secara akal sehat. Adapun *mashlahah* apabila ditinjau dari segi kekuatannya sebagai *hujah* dalam menetapkan sesuatu hukum sendiri terbagi kedalam tiga tingkatan yakni: *Mashlahah dharûriyah*, yakni kemaslahatan yang keberadaannya sangat dibutuhkan oleh manusia, yang memiliki keterkaitan langsung dengan lima prinsip pokok kehidupan manusia pada tingkatan *dharûri*;<sup>41</sup> *Mashlahah hâjîyah*, yakni kemaslahatan yang tidak berada pada tingkatan *dharûri*. Dalam pengertiannya kemaslahatan ini memandang sesuatu baik secara tidak langsung bagi lima prinsip pokok kehidupan manusia, seperti memberikan kemudahan bagi terpenuhinya lima prinsip pokok tersebut; dan *Mashlahah tahsîniyah*, yakni kemaslahatan yang tidak berada pada tingkatan *dharûri* dan tidak sampai pada *hâji*. Dalam pengertiannya kemaslahatan ini memandang sesuatu baik dan perlu dipenuhi dalam rangka memberikan kesempurnaan dan keindahan bagi kehidupan manusia, terutama pada apa yang berkaitan dengan lima prinsip pokok kehidupan manusia.<sup>42</sup> Kemudian, pembagian *mashlahah* dari adanya keserasian dan kesejalaran dengan

---

<sup>40</sup> Tim Penerjemah, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Bandung: CV. Diponegoro, 2015). Shad: 26

<sup>41</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid 2*, 368.

<sup>42</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid 2*, 372.

tujuan syara' secara akal sehat atau juga dapat disebut dengan *munâsib* (keserasian *mashlahah* dengan tujuan hukum).<sup>43</sup> Pembagian ini meliputi: *Mashlahah al-mu'tabarah*, yaitu kemaslahatan yang ada petunjuknya oleh *syara'*, baik langsung maupun tidak langsung, yang memberikan isyarat akan adanya kemaslahatan sehingga menjadi alasan dalam menetapkan sesuatu hukum. *Mashlahah* ini terbagi lagi menjadi dua, yakni: *Munâsib mu'atstsir* (secara langsung terdapat *nash* atau *ijtimâ'* yang menetapkannya masalahat), dan *Munâsib mulâim* (secara tidak langsung *syara'* menunjukkan keadaan itulah sebagai alasan untuk hukum yang sejenis);<sup>44</sup> *Mashlahah al-mulghah*, yakni kemaslahatan yang meskipun dipandang baik oleh akal, akan tetapi *syara'* tidak memperhatikannya dan ada petunjuk yang menolaknya;<sup>45</sup> dan *Mashlahah al-Mursalaat*, yaitu kemaslahatan yang dipandang baik oleh akal dan sejalan dengan *syara'*, tetapi keberadaannya tidak diperhitungkan oleh *syara'*, namun *syara'* juga tidak pula membatalkannya/menolaknya melalui dalil yang rinci.<sup>46</sup>

Adapun untuk aspek keserasian Perda LP2B Kabupaten Jembrana terutama pada pengaturan mengenai pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan hukum *syara'* dapat dilihat pada muatan yang dibangun oleh Perda LP2B Kabupaten Jembrana tersebut dari sudut pandang kepentingan manusia dan alam. Mengingat tidak adanya *nash* yang secara eksplisit mengatur atau melarang mengenai hal tersebut, maka *nash* yang dapat dijadikan pendekatan, yakni Al-Qur'an Surat Al-A'raf Ayat 56 yang artinya, "Dan janganlah kamu membuat kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya dan berdoalah kepada-Nya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik."<sup>47</sup>

Dalam ayat tersebut Allah swt. melarang manusia agar tidak membuat kerusakan di muka bumi. Larangan melakukan kerusakan tersebut mencakup semua aspek kehidupan, seperti merusak pergaulan, jasmani dan rohani orang lain, kehidupan dan sumber-sumber penghidupan (pertanian, perdagangan, dan lain-lain) merusak lingkungan dan lain sebagainya. Bumi telah diciptakan Allah swt. dengan segala kelengkapannya, seperti gunung, lembah, sungai, lautan, daratan, hutan, dan lain-lain, yang semuanya bertujuan untuk keperluan manusia, agar dapat diolah dan dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kesejahteraan manusia. Oleh karena itu, manusia dilarang membuat kerusakan di muka bumi, termasuk apabila dikaji pada konteks menjaga alam, ketentuan ini berlaku pula pada dilarangnya berlebihan dalam eksploitasi alam terutama eksploitasi yang tidak bertanggungjawab yang berakibat pada rusaknya alam, yang dalam artikel ini adalah lahan sawah sebagai penunjang pasokan pangan di sesuatu daerah akan sangat merugikan secara "berkelanjutan" apabila tidak dikelola dan eksploitasi dengan tidak bertanggungjawab oleh manusia, khususnya penguasa.

Sehingga kemaslahatan yang ada pada pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini jika ditinjau dari adanya keserasian dan kesejalan dengan tujuan *syara'*, maka peraturan tersebut termasuk ke dalam *Mashlahah al-Mursalaat*, yaitu kemaslahatan yang dipandang baik oleh akal dan sejalan dengan *syara'*, tetapi keberadaannya tidak diperhitungkan oleh *syara'*, namun *syara'* juga tidak pula

<sup>43</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid 2*, 373.

<sup>44</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid 2*, 373.

<sup>45</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid 2*, 376.

<sup>46</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid 2*, 376-377.

<sup>47</sup> Tim Penerjemah, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. al-A'raf: 56

membatalkannya atau menolaknya melalui dalil yang rinci.<sup>48</sup> hal tersebut didasarkan pada tujuan dari adanya pengaturan tersebut, yang muatannya bersifat menghindarkan dari adanya kemudharatan dengan melarang adanya alihfungsi yang tidak sesuai dengan yang telah ditetapkan.

Apabila ditinjau dari segi kekuatannya sebagai *hujah* dalam menetapkan sesuatu hukum, kemaslahatan yang dimiliki oleh pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang ada pada Perda LP2B Kabupaten Jembrana bersifat *tahsîni*. karena tujuan dari adanya aturan pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan cenderung sebagai pelengkap (memperindah) dari kemaslahatan untuk menjaga pangan pada aspek *haji-nya* dan perintah yang *dharûri* adalah manusia di perintahkan untuk bijaksana dalam memanfaatkan alam sebagai wujud menjaga jiwa, dan tidak berlebihan dalam memanfaatkannya.

Sehingga, Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Jembrana – Bali melalui Perda LP2B Kabupaten Jembrana dalam perspektif *mashlahah* tergolong ke dalam *tingkatan mashlahah al-mursalaat* dan *mashlahah tahsîniyah*, dimana kemaslahatannya dipandang baik oleh akal dan sejalan dengan *syara'*, tetapi keberadaannya tidak diperhitungkan oleh *syara'*, namun *syara'* juga tidak pula menolaknya, melalui dalil yang rinci dan tingkatannya tidak memenuhi tingkatan *haji* dan *dharûri*. Hal tersebut didasarkan pada tujuan yang disampaikan di dalam perda tersebut yang muatannya bersifat menghindarkan dari adanya kemudharatan.

Oleh karena itu, dalam hal ini maka perlu adanya kesadaran dari Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana sebagai *waliyyul amr* (pemimpin) untuk melakukan pengoptimalan dalam pelaksanaan pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Jembrana sebagaimana diatur di dalam Perda LP2B Kabupaten Jembrana. Beberapa hal yang perlu dioptimalkan Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana menurut artikel ini yaitu: Pemerintah Daerah berkomitmen untuk sesegera mungkin melakukan pembahasan kembali Perda LP2B Kabupaten Jembrana, yang termasuk di dalamnya Perda RTRW Kabupaten Jembrana, karena dinilai tidak relevan lagi untuk kondisi pola ruang saat ini; Pemerintah Daerah juga harus berkomitmen untuk melengkapi peraturan lanjutan berupa Peraturan Bupati guna memperjelas ketentuan-ketentuan pelaksana yang belum lengkap di dalam Perda LP2B Kabupaten Jembrana, sehingga diharapkan akan terciptanya kepastian hukum di dalam penyelenggaraan perlindungan pangan daerah; dan yang terakhir Pemerintah Daerah sebaiknya mengadakan kembali sosialisasi secara masif dan merata terkait Peraturan Daerah yang telah diundangkan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan petani, terutama mengenai pemanfaatan ruang dan khususnya dalam hal ini adalah pertanian. Sehingga dari saran tersebut diharapkan kemaslahatan dalam pelaksanaan pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Jembrana dapat terwujudnya tujuan sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya.

## **Kesimpulan**

Pelaksanaan pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jembrana sebagian telah sesuai dengan yang diatur di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, akan tetapi pengimplementasiannya masih belum optimal. Hal tersebut terjadi dikarenakan dua bentuk pengendalian sebagaimana yang diatur di dalam perda tersebut yaitu, insentif

---

<sup>48</sup> Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqih Jilid 2*, 376-377.

dan pengendalian alihfungsi. Dimana dua bentuk tersebut telah dilakukan. Namun hanya insentif saja yang cukup berjalan efektif, meskipun belum optimal dikarenakan belum adanya peraturan pelaksanaannya dalam bentuk Peraturan Bupati yang menjelaskan ketentuan pemberian insentif tersebut. Sedangkan pengendalian alihfungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan masih belum diimplementasikan secara optimal, pelaksanaannya masih berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 29 tahun 2017 tentang Izin Pemanfaatan Ruang yang masih ruang lingkupnya masih umum. Didapati hal tersebut dikarenakan kurangnya komitmen pemerintah, dibuktikan dengan kurang lengkapnya norma pelaksana perda tersebut dan delineasi yang tidak kunjung dibuat, mengakibatkan lemahnya koordinasi dan kurangnya masyarakat mengetahui peraturan tersebut. Selain itu, pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Jembrana melalui diterbitkannya Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tergolong ke dalam tingkatan *mashlahah al-mursalaat* dan *mashlahah tahsîniyah*, hal tersebut didasarkan pada tujuan dari adanya perda tersebut, yang muatannya bersifat menghindarkan dari adanya kemudaratatan dengan melarang adanya alihfungsi yang tidak sesuai dengan yang telah ditetapkan.

## Daftar Pustaka

### BUKU

- al-Qardhawi, Yusuf. *Ri'yatu al-Bi'ah fi as-Syari'ah al-Islamiyah*. Kairo: Dar al-Syuruq, 2001.
- Badan Pusat Statistika Kabupaten Jembrana. *Kabupaten Jembrana dalam Angka 2020*. Kabupaten Jembrana: Badan Pusat Statistika Kabupaten Jembrana, 2020.
- Hadi, Soetrisno. *Metodologi Reseach Jilid II*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985.
- Jalaluddin Abdurrahman. *Al-Mashalil al-Mursalat wa Makanatuhu fi at-Tasyri*. Mesir: Mathba' at as-Sa'adat, 2002.
- Rusono, Nono. *Evaluas Implementasi Kebijakan "Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)*. Jakarta Pusat: Direktorat Pangan dan Pertanian, 2015.
- Salman, Otje. *Kesadaran Hukum Masyarakat Terhadap Hukum Waris*. Bandung: Alumni, 1993.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqih Jilid 2*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Tim Penerjemah. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Bandung: CV. Diponegoro, 2015.
- Tim Penyusun BPS Kabupaten Jembrana. *Kabupaten Jembrana dalam Angka*. Negara: Badan Pusat Statistika Kabupaten Jembrana, 2015-2019.
- Umar, H.M.Hasbi. *Nalar Fiqh Kontemporer Jilid I*. Jakarta: Gaung Persada Press, 2007.
- Akhmaddhian, Suwari. "Penegakan Hukum Lingkungan dan Pengaruhnya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia(Studi Kebakaran Hutan Tahun 2015)." *Jilid III*. no. 1, 2016.
- ### JURNAL DAN KARYA ILMIAH
- Ayu, Isdiyana Kusuma dan Benny Krestian Heriawanto. "Perlindungan Hukum terhadap Lahan Pertanian Akibat Terjadinya Alih Fungsi Lahan di Indonesia." *Jurnal Ketahanan Pangan*. *Jilid III*. no. 2, 2018.
- Jannani, Musleh Harry dan Nur. "Problematika Pengendalian Konversi Tanah Pertanian untuk Mewujudkan Keadilan Lahan Pangan Berkelanjutan di Kota Malang." *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah*. *Jilid XII*. no. 2, 2020.

- Karjoko, Lego. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani dan Adi Sulitiyono. "Penetapan Batasan Luas Lahan Perkebunan Berdasarkan Asas Fungsi Sosial Hak Guna Usaha Tanah Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Memajukan Perkebunan." *Jurnal Dinamika Hukum. Jilid XVII. no. 1*, 2017.
- Karjoko, Lego dan Zullaika Tipe Nurhidayah. "Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non-Pertanian (Studi Kecamatan Nguter Kabupaten Sukoharjo)." *Jurnal Repertorium. Jilid IV. no. 2*, 2017.
- Mahmudah, Khairiyatul. "Politik Hukum Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Untuk Kepentingan Umum Dalam Perspektif Hukum Pertanahan." *S2 thesis: Universitas Jambi Jambi*, 2021.
- Oktiana, Ulfa Nur. Waluyo dan Asianto Nugroho. "Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Regulasi Rencana Tata Ruang." *Jurnal Discretie. Jilid I. no. 1*, 2020.
- Pelleng, Gaiby Oktavia. Denny B. A. Karwur dan Marnan A. T Mokorimban. "Pengendalian Tata Ruang Guna Mencegah Alih Fungsi Lahan Pertanian menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang." *Lex Administratum. Jilid IX. no. 2*, 2021.
- Pitaloka, Endang Dyah Ayu. "Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Dimensi Politik Hukum Penataan Ruang." *IUS Kajian Hukum Dan Keadilan. Jilid VIII. no. 1*, 2020.

#### **WEBSITE**

- Truckmagz. "Ini Arah Kebijakan Pembangunan di 7 Wilayah Indonesia." *Truckmagz.com*, 2020. diakses pada 27 April 2021.  
<https://www.truckmagz.com/ini-arah-kebijakan-pembangunan-di-7-wilayah-indonesia/>.

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang erlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.