



# **LAPORAN AKHIR**

**Naskah Akademik  
Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah**

**TAHUN ANGGARAN 2023**

PEMERINTAH PROVINSI JAWA TENGAH

2023

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kami panjatkan kepada Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayah-Nya penyusunan **Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah** ini mampu terselesaikan. Buku ini disusun sebagai landasan atau kajian ilmiah bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah mengenai Kedaulatan Pangan.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa kami ingin mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan buku ini. Ucapan terima kasih secara khusus kami tujukan kepada Kepala Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Tengah, dan semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu.

Akhir kata, semoga buku ini bermanfaat untuk bahan masukan bagi lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah untuk sumber rujukan hasil kajian bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan bidang lahan dan kawasan.

Semarang, Juli 2023

**Tim Penyusun**

---

### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

## **DAFTAR ISI**

**HALAMAN JUDUL**  
**KATA PENGANTAR**  
**DAFTAR ISI**  
**DAFTAR TABEL**  
**DAFTAR GAMBAR**

**BAB I      PENDAHULUAN**

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan dan Kegunaan
- D. Metode Penelitian

**BAB II     ASAS-ASAS YANG DIGUNAKAN DALAM  
PENYUSUNAN NORMA**

- A. Kajian Hukum
- B. Kajian Pangan dan Kedaulatan Pangan
- C. Kajian Ekonomi
- D. Kajian Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan
- E. Kajian Pemanfaatan, Pengendalian dan Pengawasan
- F. Kajian Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat

**BAB III    MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH DAN  
KETERKAITANNYA DENGAN HUKUM POSITIF**

- A. Kajian Keterkaitan dengan Hukum Positif Terkait
- B. Materi Muatan Peraturan Daerah

**BAB IV     PENUTUP**

- A. Kesimpulan
- B. Saran

**DAFTAR PUSTAKA**

---

**LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan seluruh masyarakat secara adil dan merata dalam segala aspek kehidupan yang berkelanjutan, serta dilakukan secara terpadu dan terarah merupakan bentuk pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu aspek cerminan kehendak seluruh rakyat adalah pangan. Negara mengatur dan menjamin hak asasi setiap rakyat Indonesia untuk mendapatkan pangan yang merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling penting. Pangan harus selalu tersedia secara cukup, aman, berkualitas, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, atau budaya masyarakat. Untuk mencapai semua itu, perlu diselenggarakan suatu sistem Pangan yang memberikan perlindungan, baik bagi pihak yang memproduksi maupun yang mengonsumsi pangan

Didasarkan pada Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan, penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat yang adil, merata, dan berkelanjutan. Ini berarti bahwa negara memiliki kebebasan untuk menentukan kebijakan pangan sendiri, tidak dapat dipengaruhi oleh pihak lain, dan memastikan bahwa sumber daya pangan yang dikonsumsi oleh masyarakat dipenuhi secara merata. Pemenuhan konsumsi Pangan tersebut harus mengutamakan produksi dalam negeri dengan memanfaatkan sumber daya dan kearifan lokal secara optimal. Meningkatnya

pertambahan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang dapat mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Untuk itu maka telah diterbitkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Mendukung Pencapaian Kedaulatan Pangan. Petani sebagai pelaku pembangunan pertanian perlu diberi perlindungan dan pemberdayaan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan yang merupakan hak dasar setiap orang guna mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan secara berkelanjutan. Untuk menindaklanjuti Undang-Undang tersebut dibutuhkan aturan pelaksanaannya baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri maupun Peraturan Daerah yang khusus mengatur mengenai Kedaulatan Pangan.

Suatu produk hukum diproyeksikan untuk menciptakan tertib masyarakat sesuai dengan ruang lingkup pengaturannya. Agar suatu produk hukum dapat berlaku efektif dan efisien, maka produk hukum harus dipandang :

1. Sebagai hasil filsafat
2. Hasil ilmu pengetahuan
3. Sebagai "*Social control*" dan "*Social engineering*"

Berdasarkan ketiga hal tersebut diatas, dapat diketahui bahwa titik taut yang selanjutnya harus digali dan dipergunakan untuk mewarnai produk hukum adalah adanya landasan filosofis, yuridis dan sosiologis.

Pemikiran mengenai alasan atau landasan filosofis, yuridis dan sosiologis, yang mendasari pentingnya materi hukum yang harus mengkomodir landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan

---

**LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

sosiologis. Agar penyusunan produk hukum yang dalam hal ini adalah Peraturan Daerah dapat berfungsi sebagai instrumen *social control* dan sebagai instrumen *social engineering*, diperlukan penyusunan suatu naskah akademik yang *dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah* mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diamanatkan untuk penyusunan Naskah Akademik sebagai landasan pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **1. Landasan Filosofis**

Landasan Filosofis (*filosofische grondslag*) suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi kriteria:

- a. Rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) jika dikaji secara filosofis; dan
- b. Sesuai dengan cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita keadilan (*idee der gerechtigheid*), dan cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*)

Memuat pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kebatinan serta watak dari bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan tujuan negara antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum, berdasarkan sila kemanusiaan yang adil dan beradab, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

---

### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

Indonesia. Pengaturan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang tujuan akhirnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan merupakan implementasi dari filosofis negara sebagaimana dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Demikian halnya kaitan perlindungan lahan pertanian pangan ini dengan isi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat. Oleh karena itu pengaturan oleh negara terhadap lahan pertanian merupakan kewajiban negara dalam rangka sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

## **2. Landasan Yuridis**

Landasan Yuridis yang dipergunakan sebagai pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan seperti yang diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur pula mengenai landasan yuridis yang dipergunakan adalah yang benar-benar berkaitan secara langsung dengan substansi yang hendak diatur, hal ini untuk menciptakan adanya efisiensi. Landasan yuridis dilakukan untuk menjaga agar senantiasa tercipta harmonisasi hukum secara vertikal dan sinkronisasi hukum secara horisontal. Hal ini diperlukan agar produk hukum ini tidak mengalami pertentangan hukum antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain baik secara vertikal maupun horisontal. Penelusuran Landasan yuridis dilakukan dengan mengawali pada kegiatan identifikasi terhadap keseluruhan peraturan yang terhubung dengan lahan pertanian. Setelah identifikasi tersebut dilaksanakan, kemudian dilanjutkan dengan inventarisasi peraturan di

---

### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

bidang lahan pertanian dimulai dari tingkat Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten.

Dalam usaha pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan cita cita hukum nasional (*rechts idee*), maka dalam melihat kajian hukum harus mempertimbangkan kajian hukum sebagai suatu sistem. Hukum sebagai suatu sistem (*legal system*) dipelajari sebagai produk budaya yang pada pokoknya mempunyai tiga elemen, yaitu:

- a. Struktur hukum (*structure of law*) meliputi lembaga legislatif dan institusi penegak hukum (polisi, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan);
- b. Substansi hukum (*substance of law*) meliputi semua produk hukum berupa peraturan perundang-undangan; dan
- c. Budaya hukum (*legal culture*) meliputi nilai-nilai, ide, persepsi, pendapat, sikap, keyakinan, dan perilaku termasuk harapan harapan masyarakat terhadap hukum.

Melalui kajian hukum sebagai suatu sistem (*law as a system*) dapat dijelaskan bagaimanakah hukum bekerja dalam masyarakat, atau bagaimana sistem-sistem hukum dalam konteks pluralisme hukum saling berinteraksi dalam suatu bidang kehidupan sosial (*social field*) tertentu. Dari ketiga subsistem dalam hukum tersebut, kultur hukum dalam masyarakat, kultur hukum menjadi penggerak yang memberi masukan kepada unsur struktur hukum dan substansi, struktur, dan budaya hukum sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan satu sama lain, maka dapat dipahami suatu situasi bagaimana hukum beroperasi sebagai suatu sistem dalam masyarakat.

---

**LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

Kajian hukum sebagai suatu sistem adalah tepat untuk negara Indonesia. Indonesia adalah negara yang bercorak multikultural, termasuk kemajemukan sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat. Hal ini karena selain berlaku sistem hukum negara (*state law*), dan juga terdapat sistem hukum adat (*adat law*), hukum beragama (*religious law*), dan juga mekanisme-mekanisme regulasi sendiri (*self-regulation*) dalam kehidupan masyarakat. Namun demikian, jika dicermati secara seksama maka paradigma pembangunan hukum yang dianut pemerintah pada kurun waktu lebih dari tiga dasawarsa terakhir ini cenderung bersifat sentralisme hukum (*legal centralism*), melalui implementasi politik unifikasi dan kodifikasi hukum bagi seluruh rakyat dalam teritori negara (*rule-centered paradigm*).

Implikasinya, hukum negara cenderung menggeser, mengabaikan dan mendominasi keberadaan sistem hukum yang lain, karena secara sadar hukum difungsikan sebagai *governmental social control* (Black, 1976) atau sebagai *the servant of repressive power* (Nonet and Selznick, 1978), atau sebagai *the command of a sovereign backed by sanction* (McCoubrey and White, 1996). Karena itu dalam penyusunan Perda seyogyanya juga menggunakan khasanah kearifan lokal.

### **3. Landasan Sosiologis**

Secara sosiologis pengaruh masyarakat terhadap tujuan yang hendak dicapai oleh suatu produk hukum akan dipengaruhi oleh sikap dan persepsi masyarakat terhadap hukum. Suatu hukum sebelum dibentuk perlu melalui proses penyerapan aspirasi masyarakat. Melalui penyerapan aspirasi masyarakat dapat diinventaris problematika yang dihadapi oleh

masyarakat secara lokal. Tentunya, problematika yang dihadapi satu masyarakat akan beragam dan berbeda dengan masyarakat lainnya.

Penyerapan aspirasi masyarakat dapat mendeteksi problematika yang sesungguhnya. Solusi yang diperuntukkan pada masing-masing masyarakat akan dikaji sendiri oleh masyarakat dengan pengalaman dan pemikiran sosiologis masyarakat itu sendiri. Untuk mencapai suatu tatanan masyarakat yang tertib dan sejahtera seperti tujuan negara, dapat dilakukan pendekatan sosiologis dan sekaligus pendekatan hukum.

Meskipun hukum mempunyai karakter yang bersifat *massive*, tegas, tetap dimungkinkan untuk dilaksanakan di tengah masyarakat. Prasyarat yang diperlukan adalah adanya pranata hukum yang berpihak pada masyarakat yang menjadi adresat hukum. Hukum yang diciptakan harus disimulasikan dengan obyek masyarakat itu sendiri.

Dalam masyarakat terjadi pergeseran terhadap makna tanah, bahwa tanah sudah menjadi semacam komoditas yang hanya memandang dari sisi nilai dan harga jual yang menguntungkan sesaat. Fenomena tersebut sangat merugikan bagi masyarakat sendiri karena mereka kehilangan tanah sebagai alat produksi, dan membahayakan bagi kehidupan berbangsa karena semakin sempit dan langkanya lahan pertanian. Dalam kajian kedaulatan pangan, penting untuk dikaji mengenai kedaulatan petani. Bukan hanya mengenai pemenuhan infrastruktur dalam pelaksanaan budidaya, namun perlu diperhatikan mengenai kebebasan produsen pangan dalam (1) mengakses dan mengontrol berbagai input sumberdaya, (2) memproduksi pangan sesuai dengan kondisi

---

**LAPORAN AKHIR**

lingkungan, sosial, ekonomi, pengetahuan, dan budaya masing-masing dengan tidak merusak alam (agroekologi), (3) mendapatkan transparansi harga komoditas pangan yang diperjualbelikan, mendapatkan kesetaraan keuntungan, dan membentuk kemitraan yang adil dalam rantai nilai, dan (4) memutuskan pangan yang akan dikonsumsi dengan mempertimbangkan kandungan gizinya, seperti mengonsumsi berbagai pangan lokal yang diproduksi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal sehingga mengurangi ketergantungan terhadap satu komoditas pangan. Kedaulatan pangan dan kedaulatan petani dirasa perlu diimplementasikan segera sebelum terjadi krisis pangan.

Untuk itu sebelum kenyataan kelangkaan pangan dan krisis pangan terjadi dan mengingat begitu besarnya jumlah penduduk Indonesia yang membutuhkan persediaan pangan yang cukup, maka regulasi mengenai kedaulatan lahan usaha, sumber daya untuk sistem pertanian, hasil produksi, dan pilihan konsumsi pangan ini sudah tentu sejalan dengan pemikiran ke depan untuk melindungi kehidupan bangsa.

## **B. Identifikasi Masalah**

Identifikasi permasalahan ini diperlukan untuk mengarahkan agar kajian Naskah Akademik ini dapat menjelaskan urgensi perlunya disusun Naskah Akademik; yang mana berbagai permasalahan dan urgensi tersebut harus diatasi dan diperhatikan melalui penetapan norma-norma hukum dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Kedaulatan Pangan.

## 1. Regulasi

Pada bagian ini diidentifikasi berbagai regulasi utama berkaitan dengan Pangan, Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Mendukung Pencapaian Kedaulatan Pangan, baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah. Namun sebelum mendasarkan regulasi terkait sebelumnya disampaikan berbagai konsepsi, pendekatan dan asas peraturan perundang-undangan yang harus diperhatikan dalam penyusunan Naskah Akademik ini.

Konsepsi yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik sebagai langkah dasar penyiapan pembuatan Peraturan Daerah adalah untuk memperoleh dasar filosofi dalam wujud sinkronisasi dan harmonisasi hukum, dalam hal ini pengaturan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan segala aspeknya. Pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan hukum. Melalui pendekatan hukum, konsepsi daerah akan tercapai oleh karena pendekatan hukum menganut sifat memaksa, dilengkapi sanksi dan dilengkapi pula dengan aparat penegak hukum. Namun suatu peraturan yang dikontrol dapat menimbulkan rasa ketidakadilan dan dapat pula tidak efektif serta tidak efisien.

Jika ditinjau dari materi muatan, Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, terlihat materi ditetapkan secara bertingkat dan bersifat delegatif, yaitu:

- a. Materi muatan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar yang meliputi: hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara, serta pembagian kekuasaan negara, wilayah

---

### LAPORAN AKHIR

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

- negara dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, keuangan, serta diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.
- b. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sama dengan materi muatan Undang-Undang.
  - c. Materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) berisi materi untuk menjalankan undang-undang “sebagaimana mestinya” adalah materi muatan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.
  - d. Materi Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri berisi materi untuk menjalankan Peraturan Pemerintah dan / atau Undang-Undang.
  - e. Peraturan Daerah (Perda) berisi materi untuk menjalankan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri.

## **2. Pangan dan Kedaulatan Pangan**

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Secara definitif pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan

lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Pangan tentunya berkaitan erat dengan kedaulatan pangan yang dimaknai sebagai hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Sebelum mencapai kedaulatan pangan, tingkatannya yakni kemandirian pangan, ketahanan pangan, dan keamanan pangan.

Identifikasi jenis pangan yang dalam bahasa undang-undang disebut penganekaragaman pangan yakni upaya peningkatan ketersediaan dan konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan berbasis pada potensi sumber daya lokal yang dikaji yakni meliputi, (1) Pangan Lokal, adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal, (2) Pangan Segar, adalah pangan yang belum mengalami pengolahan yang dapat dikonsumsi langsung dan/atau yang dapat menjadi bahan baku pengolahan Pangan, (3) Pangan Olahan, adalah makanan atau minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan.

Keberlanjutan dalam pewujudan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan bergantung kepada kemampuan bangsa dan negara dalam menciptakan inovasi teknologi di bidang Pangan serta mendiseminasikannya kepada Pelaku Usaha Pangan. Oleh karena itu, Pemerintah wajib melakukan penelitian dan pengembangan Pangan secara terus-menerus, dan mendorong serta menyinergikan kegiatan penelitian dan pengembangan Pangan yang dilakukan oleh

---

**LAPORAN AKHIR**

Pemerintah Daerah, lembaga pendidikan, lembaga penelitian, Pelaku Usaha Pangan, dan masyarakat.

Dalam mewujudkan kedaulatan pangan juga dipengaruhi oleh faktor ketersediaan lahan. Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia. Sedangkan lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Ketersediaan lahan pangan berkelanjutan yang ada di Jawa Tengah telah diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Tengah.

Dalam Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 47 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Teknis Kriteria, Persyaratan, dan Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah pasal 5 dan pasal 6 telah dijelaskan mengenai kriteria lahan pertanian pangan berkelanjutan diantaranya adalah: (1) berada pada kesatuan hamparan lahan yang mendukung produktivitas dan efisiensi produksi; (2) memiliki potensi teknis dan kesesuaian; (3) didukung infrastruktur dasar; (4) telah dimanfaatkan sebagai lahan pertanian. Namun, dalam pelaksanaannya perlu dikaji kembali dalam skema Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Provinsi Jawa Tengah.

Dalam kajian laporan kinerja Dinas Pertanian dan Perkebunan Provinsi Jawa Tengah tahun 2018, pengembangan Kawasan berdasarkan potensinya (Kawasan buah, Kawasan sayuran dan tanaman obat, Kawasan tanaman hias) belum mencapai hasil yang optimal dengan faktor Penerapan Intensifikasi Pertanian, Sapta Usaha Pertanian, Rantai

---

**LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

distribusi pupuk bersubsidi, Kesadaran petani menjaga ekosistem pertanian, kualitas SDM dan ketersediaan tenaga kerja semakin menurun, serta diseminasi dan penyerapan teknologi pertanian. Hal ini berkaitan dengan peran petani sebagai produsen pangan dan Upaya pemberdayaan petani untuk peningkatan kesejahteraan.

Sejalan dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, salah satu tujuan pembangunan Pertanian diarahkan untuk meningkatkan sebesar-besar kesejahteraan Petani. Selama ini Petani telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan Pertanian dan pembangunan ekonomi perdesaan. Petani sebagai pelaku pembangunan Pertanian perlu diberi Perlindungan dan Pemberdayaan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan yang merupakan hak dasar setiap orang guna mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan secara berkelanjutan. Petani dihadapkan pada kecenderungan terjadinya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada Petani. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk melindungi dan sekaligus memberdayakan Petani.

### **3. Ekonomi**

Dalam perjalanan 60 tahun (1945-2005) Indonesia merdeka, sektor pertanian tercatat pernah menjadi primadona atau *leading sector* dalam perekonomian yang menyumbang sekitar 70% lebih dari produk domestik bruto dan penciptaan lapangan kerja. Namun, tidak adanya visi jangka panjang

pembangunan ekonomi di negara ini membuat pertanian kemudian terpuruk dan peran sektor pertanian dalam perekonomian tak lebih dari sekedar pengganjal atau pelengkap bagi sektor lain (*adjusting* atau *following sector*).

Dalam satu dekade lebih terakhir, sebagian besar subsektor pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan belum mampu memenuhi kebutuhan pangan nasional. Sementara ketergantungan pada impor pangan dan produk pertanian lain meningkat tajam. Bahkan, Indonesia sempat menjadi penerima bantuan pangan terbesar dunia pada masa krisis.

Permasalahan pokok dalam perekonomian berbasis lahan dan kawasan adalah adanya penyusutan lahan persawahan menjadi masalah keagrariaan yang perlu penanganan sungguh-sungguh dan komprehensif. Jika penyusutan lahan persawahan terus-menerus dibiarkan, maka posisi petani kita terancam tidak mampu lagi bertahan sebagai penjaga ketahanan pangan kita. Sebagai penjaga ketahanan pangan petani harus dapat meningkatkan produktivitas dan pendapatannya, sehingga kemandiriannya secara ekonomi lebih terjamin.

Namun petani sendiri sering menghadapi kesulitan untuk meningkatkan produktivitas dan pendapatannya karena sejumlah kendala yaitu. Pertama, kendala struktural sumberdaya lahan, dimana sebagian besar petani kita adalah petani dengan lahan sempit atau sering disebut sebagai petani gurem; Kedua, rendahnya akses terhadap input pertanian penting; Ketiga, minimnya akses terhadap dana dan modal; serta Keempat, banyaknya masalah pada pemasaran output mereka. Intinya adalah bahwa kebijakan revitalisasi pertanian

---

**LAPORAN AKHIR**

tidak lagi terbatas berorientasi pada swasembada pangan tetapi lebih mengarah pada upaya pencapaian ketahanan pangan.

Disisi lain, bahan pangan alternatif berbasis lokal masih belum menjadi sorotan utama dalam aspek pengembangan kedaulatan pangan sebagai produk pangan berpotensi. Bahan pangan alternatif yang beragam disetiap daerah dapat menggantikan bahan pangan utama yang selama ini dikonsumsi oleh masyarakat. Pemberian nilai tambah atau inovasi produk dari bahan pangan alternatif berbasis lokal juga masih belum marak digaungkan. Maka, untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah khususnya di Provinsi Jawa Tengah, dapat dipetakan pengolahan bahan pangan alternatif berbasis lokal di masing-masing wilayah.

#### **4. Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan**

Penelitian dan pengembangan Pangan dilakukan untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi Pangan serta menjadi dasar dalam merumuskan kebijakan Pangan yang mampu meningkatkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Perencanaan terkait dengan kedaulatan pangan dan kedaulatan petani secara berkelanjutan sangatlah penting untuk diwujudkan kemudian dipedomani. Sampai saat ini, dalam pembangunan pertanian, belum ditemukan atau diatur perencanaan kedaulatan pangan secara komprehensif dan integratif dengan aspek atau sektor yang lain, paling tidak terkait dengan aspek pertanian, tata ruang, pertanahan, dan lain-lain.

Demikian pula bila dilihat dari sisi jangka waktu atau pentahapan perencanaan (panjang, menengah, dan pendek) dan sinkronisasi perencanaan secara berjenjang (nasional,

---

#### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

provinsi, dan kabupaten/kota); sampai saat ini belum ada perencanaan yang menjamin penyediaan, penyimpanan, pengolahan, dan distribusi pangan agar mendapatkan bahan Pangan yang bermutu dan aman dikonsumsi bagi masyarakat. Akibatnya, tidak ada kesatupaduan langkah dalam pembangunan pertanian, khususnya terkait dengan perlindungan lahan berkelanjutan.

Secara komprehensif, perencanaan perlu terkait dengan pembangunan pangan untuk merujuk kepada kedaulatan pangan sehingga menghasilkan peraturan atau kebijakan mengenai kedaulatan yang dicita-citakan menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan Pasal 118, yakni penelitian dan pengembangan pangan dapat dilakukan dengan:

- (1) menciptakan produk Pangan yang berdaya saing di tingkat lokal, nasional, dan internasional;
- (2) mempercepat pemuliaan dan perakitan untuk menghasilkan varietas unggul sumber Pangan yang berasal dari tanaman, ternak, dan ikan yang toleran terhadap cekaman biotik dan abiotik, tahan terhadap organisme pengganggu tumbuhan atau wabah penyakit hewan dan ikan, dan adaptif terhadap perubahan iklim;
- (3) merekayasa inovasi teknologi dan kelembagaan sistem budi daya tanaman, hewan, dan ikan sebagai sumber Pangan yang dapat meningkatkan produktivitas, efisiensi, dan daya saing, serta melestarikan keanekaragaman hayati;
- (4) merekayasa inovasi teknologi dan kelembagaan pascapanen, pengolahan, dan pemasaran hasil untuk

---

**LAPORAN AKHIR**

mengembangkan produk Pangan Olahan berbasis Pangan Lokal, peningkatan nilai tambah, pengembangan bisnis Pangan, dan pengayaan komposisi kandungan Gizi Pangan yang aman dikonsumsi;

- (5) menciptakan produk Pangan Lokal yang dapat menyubstitusi Pangan Pokok dengan memperhatikan kesesuaian kandungan vitamin dan zat lain di dalamnya; dan
- (6) mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya lahan, air, iklim, dan genetik guna mempertahankan dan meningkatkan kapasitas Produksi Pangan nabati dan hewani secara nasional.

Pada banyak proses perencanaan pembangunan, demikian pula dalam perencanaan pertanian, sangat penting untuk diciptakan dan dibangun tentang kontribusi dan partisipasi serta pemberdayaan masyarakat pemangku kepentingan bidang pertanian. Hal inilah yang juga masih belum dapat ditemukan dalam perencanaan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan.

## **5. Pemanfaatan, Pengendalian, dan Pengawasan**

Pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan menjamin konservasi tanah dan air. Pemerintah maupun pemerintah daerah dalam hal ini bertanggung jawab atas pelaksanaan konservasi tanah dan air yang meliputi: a) perlindungan sumberdaya lahan dan air, b) pelestarian sumberdaya lahan dan air, c) pengelolaan kualitas lahan dan air, dan d) pengendalian pencemaran.

Dalam pelaksanaan konservasi tanah dan air menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, pengelolaannya menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah, dan desa dengan prinsip bahwa pengelolaan sumber daya air perlu diarahkan untuk mewujudkan sinergi dan keterpaduan yang harmonis antar wilayah, antarsektor, dan antar generasi.

Apabila suatu objek sudah ditentukan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dilindungi, maka setiap pemilik hak atas tanah tersebut wajib memanfaatkan tanah sesuai peruntukan dan mencegah dari rusaknya. Hal ini sesuai dengan kewajiban pemilik tanah pertanian yang telah diatur dalam Pasal 10 dan 15 Undang-Undang Pokok-pokok Agraria, yaitu setiap pemilik tanah pertanian wajib mengusahakan sendiri secara aktif, menjaga kesuburannya dan mencegah dari rusaknya. Pengaturan dan penegakannya menjadi kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah yang tentunya harus diatur dalam Peraturan Daerah.

Pemanfaatan sumber pangan alternatif berbasis lokal juga perlu dipertimbangkan untuk membangun pertumbuhan ekonomi sebagai pengganti bahan pangan utama. Sejauh ini pemerintah berfokus pada peningkatan produktivitas padi sebagai salah satu provinsi penyangga pangan nasional. Pada tahun 2022, produktivitas padi sebesar 56,37 Kuintal per hektar, dengan luas panen padi 1,70 juta hektar dan jumlah produksi padi 9,58 juta ton. Produktivitas padi di Kabupaten Sukoharjo adalah tertinggi di antara produktivitas padi di kabupaten/ kota lain, yakni sebesar 64,03 kuintal per hektar. Sedangkan produktivitas terendah tercatat di Kabupaten Pekalongan yaitu sebesar 44,52 kuintal per hektar.

---

**LAPORAN AKHIR**

Disisi lain, ada bahan pangan alternatif selain padi yang dapat dipacu produktivitasnya sebagai bahan pangan alternatif berbasis lokal seperti jagung, kedelai, ubi kayu, dan ubi jalar. Contohnya Kabupaten Klaten yang memiliki luas panen untuk Ubi Kayu dan Ubi Jalar terbesar di Provinsi Jawa Tengah yakni seluas 864,90 hektar, disusul dengan Kabupaten Grobogan yang memiliki luas panen Jagung dan Kedelai seluas 17.660,40 hektar. Potensi ini dapat dikembangkan lebih lanjut dan ditindaklanjuti dalam hal pengolahan bahan pangan alternatif berbasis lokal selain beras/nasi.

Pengendalian lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan secara terkoordinasi ditingkat nasional oleh Menteri Pertanian, sedang di daerah oleh Gubernur dan Bupati/Walikota. Sistem pengendalian melalui mekanisme pemberian:

- a. insentif, seperti pengurangan PBB, pengembangan infrastruktur pertanian, bantuan benih dan varietas unggul, kemudahan akses informasi dan teknologi, penyediaan saprodi, jaminan penerbitan sertipikat tanah, dan penghargaan bagi petani berprestasi tinggi,
- b. disinsentif, dikenakan bagi petani yang tidak melakukan kewajiban pemanfaatan tanah sesuai peruntukannya,
- c. perizinan,
- d. proteksi, lahan yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilarang untuk dialihfungsikan ke non pertanian, dan
- e. penyuluhan dan sosialisasi.

Untuk menjamin tercapainya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan pengawasan terhadap kinerja:

---

**LAPORAN AKHIR**

- a. perencanaan dan persiapan,
- b. pengembangan,
- c. pemanfaatan,
- d. pembinaan, dan
- e. pengendalian.

Pengawasan agar efektif dilakukan secara berjenjang oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota serta pemerintahan desa/kelurahan sesuai kewenangannya. Mekanisme pengawasan dilakukan melalui:

- a. pembuatan pelaporan kegiatan oleh pemerintah desa/kelurahan, pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah daerah provinsi, juga disampaikan kepada DPRD secara tahunan
- b. pemantauan, dilakukan dengan mengamati dan memeriksa laporan dengan pelaksanaan di lapangan, dan,
- c. evaluasi, apabila terjadi penyimpangan maka menteri, gubernur, bupati/walikota mengambil langkah penyelesaian dengan memotong alokasi APBD Provinsi sebesar biaya yang dikeluarkan untuk penyelesaian.

Beberapa permasalahan terkait dengan kedaulatan pangan antara lain:

- a. Pengendalian Impor dan Mendorong Ekspor

Dari segi konten permasalahan pangan dan pertanian nasional dalam jangka menengah (2015-2019), pangan impor yang lebih murah bermanfaat untuk menekan harga di dalam negeri. Harga pangan murah selain diharapkan oleh konsumen dalam negeri juga diperlukan untuk pengendalian inflasi. Akan tetapi, ketergantungan terhadap pasar pangan luar negeri

---

**LAPORAN AKHIR**

membuat ketahanan pangan nasional rentan terhadap gejolak pasar global dan riskan terhadap tuduhan negatif negara asing yang menyudutkan Indonesia.

Persoalan semakin parah jika kapasitas produksi pangan dalam negeri tidak mengalami peningkatan. Luas areal tanaman pangan cenderung turun akibat konversi lahan untuk pembangunan nonpertanian, infrastruktur irigasi terdegradasi, dan kesuburan tanah menurun. Usahatani tanaman pangan, khususnya padi, membutuhkan input eksternal dengan intensitas yang semakin tinggi hanya untuk mempertahankan produktivitas yang sama dari musim ke musim, atau tidak efisien secara teknis. Upaya pencapaian ketahanan pangan nasional makin rentan jika impor bahan pangan dikuasai oleh kelompok mafia tertentu. Mafia pangan terbukti telah merongrong kedaulatan pangan negara.

Berdasarkan data BPS (2021) memang terdapat penurunan impor beras 76,21% di tahun 2017 dibandingkan tahun 2016. Namun setahun kemudian (2018) terjadi peningkatan impor sebesar 2,2 juta ton beras dengan nilai sekitar 14 triliun rupiah. Impor beras juga masih terjadi hingga tahun 2020 meskipun jumlahnya telah turun drastis menjadi 444 ribu ton di tahun 2019, dan 356 ribu ton di tahun 2020. Meskipun secara jumlah tonase beras cenderung berkurang sebesar 88 ribu ton antara 2019 dan 2020, namun jika dilihat dari nilai impor maka terdapat kenaikan nilai impor di 2019 ke 2020. Pada 2019 nilai impor beras kita adalah sebesar USD \$184 juta ( $\pm 2,5$  triliun), sementara pada 2020 naik lagi menjadi USD 195 juta ( $\pm 2,7$  triliun).

---

**LAPORAN AKHIR**

b. Konversi pemanfaatan lahan yang tidak terkontrol

Konversi lahan-lahan berfungsi lindung menjadi lahan budidaya yang berakibat pada menurunnya kemampuan kawasan dalam melindungi kekayaan plasma nuftah dan menurunnya keseimbangan tata air wilayah.

Konversi lahan pertanian produktif menjadi lahan non-pertanian cenderung terus terjadi, terutama karena semakin besarnya tuntutan perubahan lahan untuk kepentingan industri, perkantoran, dan perumahan/permukiman. Konversi lahan ini tentunya disamping mengancam ketahanan pangan, juga dapat mengganggu keseimbangan lingkungan. Pada sisi lain, konversi ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan menjadi lahan terbangun telah menurunkan kualitas lingkungan kawasan perkotaan.

Akibatnya, terjadi peningkatan jumlah petani berlahan sempit setiap tahunnya dengan rata-rata kepemilikan tanah petani di Indonesia hanya seluas 0,2 ha. Pada kenyataannya memang jumlah petani terbesar berdasarkan luasan lahan ada pada petani dengan luas lahan kurang dari 0,5 ha sebanyak 16,2 juta orang (58,73%) dan jumlah petani dengan lahan sempit tersebut cenderung meningkat. Permasalahan tersebut di atas terjadi akibat dari kurangnya perhatian terhadap kepentingan yang lebih luas. Untuk mengatasinya diperlukan perangkat pengendalian yang mampu mengarahkan agar pemanfaatan lahan tetap sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

---

**LAPORAN AKHIR**

c. Pengaturan pemanfaatan lahan yang tidak efisien

Dalam perspektif penataan ruang, pemanfaatan lahan perlu diatur agar secara keseluruhan memberikan manfaat terbaik bagi masyarakat sekaligus menekan eksternalitas yang mungkin timbul. Dalam perspektif ini, pengaturan pemanfaatan lahan dimaksudkan untuk membentuk struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang yang efisien, untuk menekan biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat dalam menjalankan aktivitas dan memperoleh pelayanan yang dibutuhkan.

Namun demikian, kawasan perkotaan saat ini menghadapi permasalahan kemacetan yang diakibatkan oleh pengaturan fungsi ruang yang tidak efisien, antara lain pengembangan kawasan perumahan yang jauh dari kawasan tempat kerja serta pengembangan pusat pelayanan ekonomi dan sosial-budaya masyarakat yang terkonsentrasi. Inefisiensi pengaturan pemanfaatan lahan tersebut mengakibatkan tingginya intensitas pergerakan masyarakat yang tidak diimbangi dengan tingkat pelayanan transportasi yang memadai. Kemacetan lalu lintas di kawasan perkotaan besar dan metropolitan telah sampai pada taraf menurunkan produktivitas masyarakat dan menghambat arus barang dan jasa yang pada gilirannya menurunkan daya saing produk nasional.

Dalam upaya penyediaan pangan melalui peningkatan produksi dalam negeri telah tercetus konsep swasembada pangan. Konsep ini selanjutnya dimaknai sebagai upaya mewujudkan Indonesia sebagai Lumbung Pangan Dunia 2045. Artinya, dalam konsep swasembada pangan di samping upaya

---

**LAPORAN AKHIR**

memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri (swasembada pangan) secara berkelanjutan, juga ditujukan untuk memperkuat daya saing pangan nasional sehingga mampu memanfaatkan peluang ekspor pangan ke pasar global.

Skenario menuju lumbung pangan dunia adalah melalui beberapa tahapan dan setiap tahapan membutuhkan political will dan political action yang serius, termasuk dukungan infrastruktur, inovasi teknologi yang terus berkembang, dan kekuatan kelembagaan pertanian dari seluruh lini, baik di pusat maupun daerah. Keterkaitan dan peran unsur-unsur lain tidak hanya dalam aspek nonteknis namun juga teknis. Terkait hal ini terdapat lima tahapan menuju lumbung pangan dunia sebagai berikut:

1. Pencapaian swasembada pangan yang mampu memenuhi minimal 90% dari kebutuhan domestik, terutama pangan strategis;
2. Penciptaan daya saing produk/komoditas, terutama terkait kualitas dan spesifikasi produk, harga, efisiensi hulu-hilir, dan profit;
3. Maksimalisasi produksi pangan strategis (produksi melimpah dan stabil) untuk memenuhi kebutuhan domestik lebih dari 100%, terciptanya rantai pasok, dan tersedianya komoditas sebagai cadangan untuk kebutuhan intervensi dan bencana;
4. Melakukan ekspor setelah terpenuhinya kebutuhan domestik dan selebihnya menjadi target ekspor melalui pengembangan pangsa pasar dunia. Dalam konteks ini, nilai tambah ekspor sebagai akumulasi keberhasilan tahapan sebelumnya; dan

---

**LAPORAN AKHIR**

5. Terciptanya lumbung pangan dunia dengan mempertahankan ekspor secara berkelanjutan guna menjamin tercapainya kesejahteraan petani.

Namun, tahapan tersebut tentunya tidak mudah untuk direalisasikan. Mengingat pada saat bersamaan sektor pertanian dihadapkan pada permasalahan internal dan dinamika lingkungan yang berpotensi menggeser sumber daya pertanian, baik dari aspek tenaga kerja dan lahan maupun input produksi primer lainnya. Oleh karena itu, upaya mewujudkan lumbung pangan dunia, pengembangan sistem pertanian modern terpadu dan berkelanjutan dalam skala luas, penerapan teknologi maju ramah lingkungan, efisien, dan berdaya saing global merupakan suatu keharusan (*necessary condition*). Model pertanian dengan skala luas, yang dilengkapi dengan fasilitas pendukung, seperti irigasi, peralatan untuk pengolahan dan penyimpanan hasil akan memberikan keuntungan yang optimal secara berkelanjutan.

## **6. Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat**

Aspek pemberdayaan dan partisipasi masyarakat di Provinsi Jawa Tengah memiliki peran yang sangat baik. Provinsi Jawa Tengah melakukan upaya melalui beberapa program yakni Program Penataan dan Administrasi Pemerintahan Desa; Program Kerjasama Desa dan Pengembangan Kawasan Perdesaan; dan Program Peningkatan Partisipasi Masyarakat, dan Penguatan Kelembagaan Masyarakat yang terdistribusi kedalam 9 Indikator Kinerja dengan hasil ketercapaian indikator yang sangat tinggi. Secara keseluruhan kegiatan pada Program ini tersebar pada 29 Kabupaten di seluruh Jawa Tengah, manfaat yang diperoleh antara lain terwujudnya kawasan perdesaan dan terjalinnya

kerjasama antar desa diharapkan mampu memperkuat kemampuan desa dalam berbagai aspek. Manfaat yang muncul antara lain menguatkan kelembagaan masyarakat di Desa dan Kelurahan dalam mengawal dan merencanakan pembangunan di Desa/Kelurahan, serta meningkatkan kemampuan perekonomian desa dengan penguatan BUMDes dan LEM di masing-masing Desa.

DPRD Provinsi Jawa Tengah terhadap LKPJ Gubernur TA 2018 untuk urusan pemberdayaan masyarakat dan desa merekomendasikan pembentukan BUMDes di desa-desa serta Pembinaan dan pendampingan dalam penggunaan dana desa dan penyelenggaraan pemerintah desa. Rekomendasi tersebut telah ditindaklanjuti, namun ada beberapa kendala yakni:

1. Masih belum tertibnya pemerintah Desa dalam pengelolaan keuangan dan aset desa;
2. Kawasan perdesaan yang sudah terbentuk di Jawa Tengah belum optimal;
3. Belum optimalnya penguatan, pengelolaan dan pengembangan Lembaga Kemasyarakatan, Lembaga Ekonomi Masyarakat (LEM) serta BUMDes;
4. Masih kurang optimalnya pemanfaatan media informasi oleh Desa.

---

**LAPORAN AKHIR**

### **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan dan kegunaan penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Kedaulatan Pangan dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### **1. Tujuan**

Tujuan dibuatnya Naskah Akademik ini adalah:

- a. sebagai landasan atau kajian ilmiah bagi penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Kedaulatan Pangan; dan
- b. memberikan arah dan ruang lingkup bagi penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Kedaulatan Pangan.

#### **2. Kegunaan**

Kegunaan atau manfaat disusunnya Naskah Akademik ini adalah:

- a. untuk bahan masukan bagi lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Kedaulatan Pangan ; dan
- b. untuk sumber rujukan hasil kajian bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan bidang pangan dan kedaulatan pangan.

### **D. Metode Penelitian**

Metode penelitian dalam penyusunan Naskah Akademik ini terdiri dari pendekatan riset, metode analisis, dan pengorganisasian.

## 1. Pendekatan Riset

Pendekatan yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Kedaulatan Pangan ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Naskah Akademik berusaha mengetahui secara historis, saat ini maupun prediksi yang mendalam tentang berbagai aspek terkait dengan pangan dan kedaulatan pangan.

Bentuk dan isi naskah akademik paling tidak memuat gagasan pengaturan secara holistik dan futuristik dengan memuat berbagai macam aspek keilmuan dengan dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, dasar hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang dituangkan dalam bentuk pasal-pasal dengan menunjuk beberapa alternatif yang disajikan dalam bentuk uraian sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

## 2. Metode Analisis

### a. Identifikasi Masalah (ROCCIPI, Fishbone, dan RIA)

Metode dalam penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Kedaulatan Pangan lebih banyak dikaitkan dengan penggalian isu dan permasalahan terkait dengan pangan, pemberdayaan petani, dan aspek lainnya.

Beberapa ide dari metode identifikasi masalah yang dikenal, telah dimanfaatkan dalam penyusunan Naskah Akademis ini, seperti:

Metode **ROCCIPI** adalah metode yang digunakan untuk menggali dan mengidentifikasi berbagai

permasalahan terkait dengan aspek: **Rule** (Peraturan Perundang-undangan), **Opportunity** (Peluang), **Capacity** (Kapasitas), **Communication** (Komunikasi), **Interest** (Kepentingan), **Process** (Proses), dan **Ideology** (Ideologi) yang terkait dengan perlunya ditetapkan suatu peraturan perundang-undangan; dalam hal ini tentang perlindungan lahan berkelanjutan.

Metode **Fishbone** juga ditujukan untuk mengidentifikasi permasalahan yang bekerja dengan menggunakan riset yang mendalam, segala hal diuji dalam sebuah diskusi yang panjang. Beberapa hal yang diuji adalah terkait dengan *Men* (Sumber Daya Manusia), *Money* (Sumber Pendanaan), *Management* (Pengelolaan), *Method* (Metode), dan *Environment* (Lingkungan).

Metode **RIA** (*Regulatory Impact Assessment*) lebih mengutamakan pemahaman terhadap segala peraturan dibalik penyusunan peraturan yang baru. RIA biasanya digunakan sebagai jaminan untuk mendukung pembangunan dan investasi.

Berdasarkan pada berbagai jenis metode penyusunan Naskah Akademik di atas, maka dalam Naskah Akademik ini digunakan metode sintesis karena dipandang paling tepat untuk merekonstruksi logika berpikir dari perlu dan pentingnya pengaturan perlindungan lahan secara berkelanjutan di Provinsi Jawa Tengah yang ditetapkan dengan produk hukum setingkat Peraturan Daerah.

## **b. Analisis Hukum**

Analisis hukum dalam penyusunan Naskah Akademik ini terdiri atas analisis Yuridis Normatif dan Yuridis Empiris. Analisis Yuridis Normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder, baik yang berupa perundang-undangan maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya terkait dengan kedaulatan pangan.

Analisis Yuridis Empiris dilakukan dengan menelaah data primer yang diperoleh/dikumpulkan langsung dari masyarakat. Data primer ini antara lain diperoleh dengan cara: pengamatan (observasi), diskusi (*Focus Group Discussion*), wawancara, mendengar pendapat narasumber atau para ahli.

## **BAB II**

### **ASAS-ASAS YANG DIGUNAKAN DALAM PENYUSUNAN NORMA**

Pada bagian ini dielaborasi berbagai teori, gagasan, pendapat ahli dan konsepsi yang digunakan sebagai pisau analisis dalam menentukan asas-asas (baik hukum maupun non hukum) yang akan dipakai dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah tentang Kedaulatan Pangan.

#### **A. Kajian Hukum**

##### **1. Asas Hukum**

Setiap produk hukum harus dilandasi pada konsepsi, pendekatan dan asas penyusunan peraturan. Asas yang dipergunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum adalah:

- a. Asas Tata Susunan Peraturan Perundang-undangan atau *Lex Superior Derogate Lex Inferiori*. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- b. Asas *Lex Specialis Derogate Lex Generalis*. Peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum.
- c. Asas *Lex Posterior Derogate Lex Priori*. Peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang

lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan perundang-undangan tersebut sama.

Di samping asas-asas tersebut yang merupakan asas utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat pula asas bersifat khusus, yaitu:

- a. Asas Kejelasan Tujuan. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan hendak dicapai.
- b. Asas Kelembagaan atau Organ Pembentuk yang Tepat. Setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat atau peraturan yang lebih tinggi.
- c. Asas Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- d. Asas Dapat Dilaksanakan. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibuat memang karena benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

---

**LAPORAN AKHIR**

- f. Asas Kejelasan Rumusan. Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas Keterbukaan. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan, seluruh lapisan masyarakat perlu diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengetahui dan memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan agar peraturan yang terbentuk menjadi populis dan efektif.

Sedangkan dalam kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah) dibentuk berdasarkan beberapa asas sebagai berikut:

- a. Asas Keadilan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- b. Asas Kepastian Hukum. Setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menjamin kepastian hukum dalam upaya untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat.
- c. Asas Pengayoman. Setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- d. Asas Mengutamakan Kepentingan Umum. Dalam peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan mengutamakan kepentingan umum.

---

**LAPORAN AKHIR**

- e. Asas Kenusantaraan. Setiap peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan kesatuan wilayah Indonesia atau wilayah tertentu sesuai jenis peraturan perundang-undangannya.
- f. Asas Kebhinekatunggalikaan. Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, sistem nilai masyarakat daerah, khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan masyarakat.

Selain asas-asas di atas, perlu diperhatikan juga beberapa ketentuan yang biasanya terdapat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan:

- a. Ketentuan Pidana perlu memperhatikan asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*).
- b. Ketentuan Administrasi perlu memperhatikan beberapa asas yang lazim ada seperti asas terbuka dan kelayakan, serta pertanggungjawaban administratif.

## **2. Identifikasi Regulasi**

Kedaulatan Pangan sangat terkait dengan banyak peraturan perundang-undangan, antara lain dapat diinventarisasi dalam beberapa regulasi utama sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;

---

### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman;
- d. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
- e. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman;
- f. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi;
- g. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air;
- h. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- i. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan;
- j. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- k. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- l. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pengesahan Perjanjian Mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman Untuk Pangan dan Pertanian (*International Treaty On Plant Genetic Resources For Food and Agriculture*);
- m. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan;
- n. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025;

---

**LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

- o. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
- p. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- q. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
- r. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
- s. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- t. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- u. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
- v. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- w. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak Dan Kewajiban, Serta Bentuk Dan Tata cara Peranserta Masyarakat Dalam Penataan Ruang;
- x. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- y. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi;
- z. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
- aa. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;

---

**LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

- bb. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air;
- cc. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2008 tentang Air Tanah;
- dd. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- ee. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- ff. Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung;
- gg. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029.
- hh. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah nomor 4 tahun 2018 tentang Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
- ii. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 47 Tahun 2013 Tentang Petunjuk Teknis Kriteria, Persyaratan, dan Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah
- jj. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

## **B. Kajian Pangan dan Kedaulatan Pangan**

### **1. Lahan Pertanian**

Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti

iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia. Sedangkan lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.

Status hukum dari lahan pertanian ini dapat berupa “tanah negara” (tanah yang langsung dikuasai negara karena belum pernah diterbitkan hak atas tanahnya, atau bekas hak yang sudah habis berlakunya dan tidak dilakukan perpanjangan atau pembaharuannya oleh bekas pemegang haknya semula). Lahan pertanian yang ada sebagian besar berupa “tanah milik” perorangan atau badan hukum baik yang sudah bersertipikat dengan macam hak berupa Hak Milik (HM), Hak Pakai (HP), Hak Guna Usaha (HGU) atau yang belum bersertipikat seperti Lettr C, Girik, Petuk, Verponding Indonesia dan sebagainya yang merupakan tanah bekas hak adat yang belum disertipikatkan.

Bahwa lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3).

Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional.

---

**LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

Negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berkewajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan, namun dengan makin meningkatnya pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya *degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi* lahan pertanian pangan sehingga mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.

Sesuai dengan kebijakan pembaruan agraria yang intinya adalah pelaksanaan landreform berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria maka perlu perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan. Kebijakan ini tertuang dalam Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang telah diundangkan pada tanggal 14 Oktober 2009. Namun untuk pelaksanaan dari UU tersebut perlu ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaannya dalam bentuk PP, Permen, maupun Perda untuk implementasi di daerah.

## **2. Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah lahan potensial yang dilindungi pemanfaatannya agar kesesuaian dan ketersediaannya tetap terkendali untuk dimanfaatkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada masa yang akan datang. Penetapan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

### **3. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan untuk melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan untuk menjamin tersedianya pangan secara berkelanjutan. Dengan demikian maka akan terwujud kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan. Selain itu untuk melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani yang akhirnya akan meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat, meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani, meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak, mempertahankan keseimbangan ekologis, serta mewujudkan revitalisasi pertanian.

### **4. Kawasan Perdesaan**

Kawasan Perdesaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

### **5. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 46 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pengembangan dan Pembinaan Lahan

---

#### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

Pertanian Pangan Berkelanjutan Provinsi Jawa Tengah menjelaskan pendekatan dalam pembangunan kawasan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan melalui:

1. pendekatan agroekosistem;
2. pendekatan sistem agribisnis;
3. pendekatan partisipatif; dan/atau
4. pendekatan terpadu dan terintegrasi

Mengenai kepastian letak dan status hukum dari kawasan pertanian ini perlu dilakukan penelitian *inventarisasi* sebelum dituangkan dalam perda agar diperoleh data yang valid, baik menyangkut data yuridis tanahnya (status hukum tanahnya, subjek hukumnya, macam haknya, asal-usulnya, lama berlakunya), maupun kepastian data fisik (letak-batas-luas-pemanfaatannya) sehingga akan dapat membantu dalam pengambilan keputusan secara adil dan memberikan manfaat bagi masyarakat luas serta tidak terjadi permasalahan dikemudian hari.

Selain penelitian yang bersifat inventarisasi yuridis, juga dilakukan penelitian dan pengembangan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota yang bersifat teknis, juga oleh masyarakat, lembaga penelitian dan pengembangan, serta perguruan tinggi. Penelitian dan pengembangan dimaksud dapat meliputi pengembangan penganekaragaman pangan, identifikasi dan pemetaan kesesuaian dan potensi lahan, pemetaan zonasi lahan pertanian pangan berkelanjutan, rekomendasi inovasi teknologi pertanian, fungsi agroklimatologi dan hidrologi, fungsi ekosistem serta sosial budaya dan kearifan lokal.

## **6. Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara. Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.

Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan dengan syarat:

- a. dilakukan kajian kelayakan strategis;
- b. disusun rencana alih fungsi lahan;
- c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan
- d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan dilakukan atas dasar kesesuaian lahan, dengan ketentuan:

- a. paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi;
- b. paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan
- c. paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi.

Segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan batal demi hukum, kecuali untuk kepentingan umum.

## **7. Bahan Pangan Alternatif Berbasis Lokal**

Indonesia berpotensi untuk mencapai kedaulatan pangan mengingat melimpahnya sumber daya alam dan kondisi negara yang agraris serta agroklimat yang mendukung. Namun, banyaknya sumber daya alam Indonesia itu belum diimbangi dengan kemampuan mengelola dengan baik dan inovatif. Ini terlihat dari adanya sumber daya alam Indonesia yang kurang mendapat perhatian misalnya xxxx

## **C. Kajian Ekonomi**

### **1. Pertanian Pangan**

Pertanian adalah kegiatan pemanfaatan sumber daya hayati yang dilakukan manusia untuk menghasilkan bahan pangan, bahan baku industri, atau sumber energi, serta untuk mengelola lingkungan hidupnya. Kegiatan pemanfaatan sumber daya hayati yang termasuk dalam pertanian biasa difahami orang sebagai budidaya tanaman atau bercocok tanam (bahasa Inggris: *crop cultivation*) serta pembesaran hewan ternak (*raising*), meskipun cakupannya dapat pula berupa pemanfaatan mikroorganisme dan bioenzim dalam pengolahan produk lanjutan, seperti pembuatan keju dan tempe, atau sekedar ekstraksi semata, seperti penangkapan ikan atau eksploitasi hutan (Wikipedia, 2023).

Ada dua pengertian pertanian, yaitu pertanian dalam arti luas dan arti sempit. Pertanian dalam pengertian yang luas mencakup semua kegiatan yang melibatkan pemanfaatan makhluk hidup (termasuk tanaman, hewan, dan mikrobial) untuk kepentingan manusia. Dalam arti sempit, pertanian juga diartikan sebagai kegiatan pemanfaatan sebidang lahan untuk

membudidayakan jenis tanaman tertentu, terutama yang bersifat semusim.

Sementara itu, pertanian pangan adalah usaha manusia untuk mengelola lahan dan argoekosistem dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan serta kesejahteraan rakyat. Tanaman pangan yang dimaksud meliputi padi, jagung, sorgum, kedelai, kacang hijau, kacang tanah, ubi jalar, ubi kayu, kacang-kacangan minor (kacang tunggak, kacang koro), dan ubi-ubian minor (uwi, garut, balitung, talas, gadung, dan gembili).

## **2. Kemandirian Pangan**

Kemandirian Pangan adalah kemampuan produksi pangan dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup ditingkat rumah tangga, baik dalam jumlah, mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal.

Pada tahun 1984, Indonesia pernah memperoleh penghargaan dari FAO karena mampu melakukan swasembada beras. Namun untuk mempertahankan swasembada beras tidak mudah. Peningkatan produksi padi nasional nampaknya sulit, karena berbagai faktor diantaranya fragmentasi lahan persawahan, rusaknya jaringan irigasi, tingginya harga saprodi, rendahnya harga jual gabah, dan rendahnya kemampuan SDM petani (Hartoyo, 2000).

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi penyangga pangan nasional, oleh karena itu produktivitas padi

lebih diutamakan untuk terus dipacu. Pada tahun 2022, produktivitas padi sebesar 56,37 Kuintal per hektar, dengan luas panen padi 1,70 juta hektar dan jumlah produksi padi 9,58 juta ton. Produktivitas padi di Kabupaten Sukoharjo adalah tertinggi di antara produktivitas padi di kabupaten/kota lain, yakni sebesar 64,03 kuintal per hektar. Sedangkan produktivitas terendah tercatat di Kabupaten Pekalongan yaitu sebesar 44,52 kuintal per hektar.

### **3. Ketahanan Pangan**

Ketahanan pangan, yang merupakan penggunaan bahasa Indonesia dari kata *food security*, adalah suatu keadaan di mana semua orang dalam yang berada di suatu wilayah mempunyai akses yang cukup, baik secara fisik maupun ekonomis, terhadap pangan yang bergizi, aman dan mencukupi kebutuhan serta memiliki pilihan terhadap makanan untuk menjalani hidup yang aktif dan sehat sepanjang waktu. Pengertian ketahanan pangan ini mencakup tidak hanya aspek ketersediaan (*availability*) melainkan juga aspek *accessibility*, yakni kemampuan mengakses (Brichelo, 2000). Sebagai contoh, dunia memproduksi cukup bahan makanan untuk kebutuhan penduduk dunia, namun ternyata masih banyak (800 juta) orang yang kelaparan (FAO, 2002). Tingkat keamanan pangan di dunia masih sangat labil, diperkirakan hanya sekitar 0,25% produksi makanan global di atas permintaan makanan dunia.

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Dari pengertian tersebut dapat ditinjau dari segi makro (nasional) maupun mikro (rumah tangga).

---

#### **LAPORAN AKHIR**

Secara makro dapat diartikan tersedianya pangan yang cukup (volume, keragaman, mutu, gizi, keterjangkauan) bagi seluruh penduduk, di seluruh wilayah, setiap saat, untuk tubuh sehat dan produktif. Dengan demikian ketahanan pangan melekat pada individu/rumah tangga, berlanjut pada masyarakat, wilayah, hingga nasional. Dengan perkataan lain ketahanan pangan yang harus dibangun tidak saja menjadi kebutuhan nasional, tetapi juga daerah bahkan hingga tingkat rumah tangga sebagai unit terkecil dari masyarakat.

Kondisi demikian menunjukkan bahwa masalah pangan sangat berkorelasi dengan problem kemiskinan. Nielson (2001) berpendapat bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan diperlukan implementasi strategi yang kokoh dan berkelanjutan ke arah pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi merupakan *necessary condition* untuk perwujudan ketahanan pangan, karena pertumbuhan ekonomi berkontribusi terhadap peningkatan produksi dan penguatan posisi dalam perdagangan internasional, yang memungkinkan suatu negara mengimpor pangan ketika diperlukan. Namun demikian harus diperhatikan bahwa pertumbuhan ekonomi saja tidaklah cukup. Adalah penting untuk memperkuat akses masyarakat kepada pangan dengan cara mengentaskan mereka dari kemiskinan dan meningkatkan pemerataan. Masyarakat miskin hendaknya dilibatkan dalam proses pertumbuhan, antara lain dengan cara pengembangan pasar, institusi dan infrastruktur yang dapat diakses oleh mereka. Kita tidak dapat mengharapkan pertumbuhan akan mengentaskan kemiskinan kalau terdapat masalah ketimpangan yang besar dalam hal sumberdaya manusia, kesempatan kerja, kepemilikan lahan,

---

**LAPORAN AKHIR**

dan dalam berbagai aset produktif lainnya. Upaya-upaya redistribusi perlu dilaksanakan agar golongan masyarakat miskin mempunyai kesempatan berkembang yang lebih baik, termasuk redistribusi ilmu pengetahuan dan teknologi.

Masalah dan tantangan utama ketahanan pangan, yaitu:

- a. Pertumbuhan penduduk.
- b. Permintaan pangan yang lebih besardari produksi pangan.
- c. Kompetisi pemanfaatan sumber daya alam
- d. Menurutnya kapasitas produksi pangan nasional

Salah satu aspek yang penting dalam kebijakan ketahanan pangan jangka pendek adalah pemanfaatan potensi sektor pertanian untuk pengentasan kemiskinan. Strategi ini memiliki kelebihan karena aktualisasi potensi sektor pertanian dapat berupa peningkatan produktivitas tanaman pangan, pengembangan sektor pertanian non pangan bernilai tinggi, maupun membenahan sistem tataniaga dan pengolahan dari produk-produk pertanian. Semua itu akan memberikan tambahan pendapatan bagi rumah petani produsen yang kebanyakan merupakan rumah tangga miskin. Beberapa studi menunjukkan adanya hubungan yang kuat antara menurunnya kemiskinan di pedesaan dan meningkatnya rasio ketahanan pangan (Binswager dan Von Braun, 1991 ; Timmer, 1992; Bell dan Rich, 1994; Johnson, 1993).

Pembangunan pertanian pada dasarnya adalah suatu upaya untuk meningkatkan kualitas hidup petani, yang dicapai melalui strategi investasi dan kebijakan pengembangan profesionalitas dan produktivitas tenaga kerja pertanian, pengembangan sarana dan prasarana ekonomi, pengembangan ilmu dan teknologi disertai dengan penataan dan

---

**LAPORAN AKHIR**

pengembangan kelembagaan pedesaan. Dengan usaha tersebut maka partisipasi petani aktif dan masyarakat pedesaan dapat ditingkatkan sehingga peningkatan produksi komoditas pertanian dapat dicapai secara efisien dan dinamis diikuti pembagian surplus ekonomi antar berbagai pelaku ekonomi secara lebih adil, serta pengembangan system agribisnis yang efisien. Kebijakan pembangunan pertanian ini dapat mendorong dan menarik pertumbuhan ekonomi lainnya sehingga menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi nasional dengan disertai pemanfaatan secara optimal dan berkelanjutan keunggulan komparatif sumber daya alam dan sumber daya manusia sebagai *asset domestic* perekonomian nasional (Kasryno, 2002).

Membangun ketahanan pangan adalah amanat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Hal ini dilatarbelakangi oleh peran strategis dari ketahanan pangan, khususnya beberapa hal sebagai berikut:

- a. Akses terhadap pangan yang cukup dan bergizi adalah hak paling azasi yang melekat pada setiap manusia
- b. Pangan sangat penting bagi pembentukan sumber daya manusia yang berkualitas
- c. Ketahanan pangan merupakan salah satu pilar utama penopang ketahanan ekonomi dan ketahanan nasional.

Untuk terwujudnya program ketahanan pangan secara maksimal diperlukan beberapa strategi utama sebagai berikut:

- a. Pengembangan kapasitas produksi pangan nasional melalui rehabilitasi kemampuan dan optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam lahan air, dan perairan.

---

**LAPORAN AKHIR**

- b. Pengembangan konsumsi pangan beragam, bergizi, dan berimbang (diversifikasi pangan).
- c. Pengembangan agribisnis pangan yang berdaya saing, berkerakyatan, berkelanjutan, dan terdesentralisasi.
- d. Peningkatan keberdayaan dan partisipasi masyarakat dan ketahanan pangan.
- e. Pengembangan dan peningkatan intensitas jaringan kerja sama lintas pelaku, wilayah dan waktu.
- f. Peningkatan efektivitas dan kualitas kinerja pemerintahan dalam memfasilitasi masyarakat membangun ketahanan pangan.

#### **4. Kedaulatan Pangan**

Kedaulatan pangan adalah hak setiap bangsa dan setiap rakyat untuk memproduksi pangan secara mandiri dan hak untuk menetapkan sistem pertanian, peternakan, dan perikanan tanpa adanya subordinasi dari kekuatan pasar internasional.

Definisi lain disebutkan oleh Organisasi dunia buruh tani dan petani dunia La Via Campesina yang mengeluarkan konsep alternatif yang disebut kedaulatan pangan (*food sovereignty*). Kedaulatan pangan didefinisikan sebagai hak sebuah negara dan petani untuk menentukan kebijakannya dengan memprioritaskan produksi pangan lokal untuk kebutuhan sendiri, menjamin ketersediaan tanah subur, air, benih, termasuk pembiayaan untuk para buruh tani dan petani kecil serta melarang adanya praktek perdagangan pangan dengan cara dumping. (Tetanel, 2009).

Hak menentukan kebijakan pangan sendiri yang dimaksud oleh kedaulatan pangan adalah bahwasanya para

buruh tani dan petani itu sendiri yang menentukan pemilihan cara produksi, jenis teknologi, hubungan produksi, distribusi hingga menyangkut masalah keamanan pangan. Karena itu melalui kedaulatan pangan semua jenis aktivitas produksi pangan harus dikerjakan oleh para petani itu sendiri, sehingga yang dinamakan kedaulatan pangan tersebut dimiliki oleh petani bukan oleh pengusaha.

Kedaulatan pangan merupakan prasyarat dari ketahanan pangan (*food Security*). Mustahil tercipta ketahanan pangan kalau suatu bangsa dan rakyatnya tidak memiliki kedaulatan atas proses produksi dan konsumsi pangannya. Oleh karena itu merupakan suatu keharusan bagi setiap bangsa dan rakyat untuk dapat mempunyai hak dalam menentukan makanan yang dipilihnya dan kebijakan pertanian yang dijalankannya, kapasitas produksi makanan lokal di tingkat lokal dan perdagangan di tingkat wilayah.

Terdapat tujuh prasyarat utama untuk menegakkan kedaulatan pangan, antara lain adalah (SPI, 2010):

- a. Pembaruan Agraria.
- b. Adanya hak akses rakyat terhadap pangan.
- c. Penggunaan sumber daya alam secara berkelanjutan.
- d. Pangan untuk pangan dan tidak sekadar komoditas yang diperdagangkan.
- e. Pembatasan penguasaan pangan oleh korporasi.
- f. Melarang penggunaan pangan sebagai senjata.
- g. Pemberian akses ke petani kecil untuk perumusan kebijakan pertanian.

Dalam upaya menciptakan kedaulatan pangan menuju kepada keamanan pangan yang sejati, pemerintah haruslah melaksanakan kebijakan-kebijakan yang mempromosikan

---

**LAPORAN AKHIR**

keberlanjutan, berlandaskan pada produksi pertanian keluarga, menggantikan peran industri yang berorientasi pertanian ekspor. Dengan demikian, kedaulatan pangan berarti menyangkut hal-hal sebagai berikut (SPI, 2008):

a. Kebijakan Pasar

- 1) Melindungi pasar dalam negeri dari serangan harga impor murah.
- 2) Mengatur produksi untuk kebutuhan pasar dalam negeri untuk mengatasi surplus.
- 3) Menghentikan subsidi bagi usaha pertanian yang tidak berkelanjutan, dan ketidakadilan bagi penyewa dan buruh tani, dan mendukung usaha-usaha yang mendukung dilaksanakannya pembaruan agraria, dan pertanian berkelanjutan.
- 4) Menghentikan dukungan-dukungan pada usaha pertanian yang secara langsung atau tidak langsung untuk keperluan ekspor.

b. Jaminan Pangan, kualitas dan Lingkungan Hidup

- 1) Mengontrol penyebaran hama, dan penyakit untuk menjamin pangan.
- 2) Menjamin kualitas pangan yang diinginkan oleh rakyat.
- 3) Menciptakan mekanisme di tingkat nasional untuk menjamin kualitas lingkungan hidup, sosial dan kesehatan.

c. Akses terhadap sumber-sumber Agraria

- 1) Meningkatkan keadilan terhadap akses sumber-sumber agraria, tanah, air dan alat-alat produksi lainnya.

---

**LAPORAN AKHIR**

- 2) Melindungi petani terhadap keanekaragaman dan kekayaan hayati yang mereka miliki dan kebebasan petani untuk melakukan tradisi saling tukar-menukar benih-benih.
  - 3) Melarang pematenan makhluk hidup dan rezim pematenan kekayaan intelektual.
  - 4) Merevitalisasi terhadap hukum-hukum adat masyarakat setempat untuk melindungi sumber-sumber agraria dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.
- d. Produksi dan Konsumsi
- Membangun ekonomi pangan lokal yang berdasarkan pada proses produksi dan pemasaran pangan di tingkat lokal.
- e. Keterbukaan pada informasi dan *Anti Trust Laws*
- 1) Adanya informasi yang jelas dan terbuka tentang label, isi dan proses pembuatan pangan yang di perdagangkan.
  - 2) Adanya keterbukaan, akuntabilitas bagi yang memproduksi makanan dan memperhatikan hak asasi manusia.
  - 3) Menciptakan adanya undang-undang anti monopoli dalam produksi pangan yang berjalan.

Persoalan pangan bagi bangsa Indonesia, dan juga bangsa-bangsa lainnya di dunia ini adalah merupakan persoalan yang sangat mendasar, dan sangat menentukan nasib dari suatu bangsa, karena ketergantungan pangan dapat berarti terjadinya belenggu kemerdekaan bangsa dan rakyat terhadap suatu kelompok, baik negara lain maupun kekuatan-kekuatan ekonomi lainnya. Bagi bangsa Indonesia,

---

**LAPORAN AKHIR**

ketergantungan pangan akan menyebabkan persoalan-persoalan mendasar sebagai berikut:

- a. Bagi negara Indonesia yang memiliki jumlah penduduk yang relatif besar merupakan suatu persoalan yang sangat berbahaya menggantungkan produksi pangannya terhadap produksi pangan negara lain.
- b. Bagi negara Indonesia yang memiliki kekayaan sumber-sumber agraria dan sebagai negara agraris merupakan suatu hal yang menunjukkan rendahnya peradaban (tak bermartabat) dengan tetap mengimpor kebutuhan pokok pangannya dari luar negeri.
- c. Indonesia akan menjadi sasaran empuk dari negara-negara produksi pangan, dan alat-alat produksi pertanian, rekayasa genetika dan alat-alat produksi pertanian lainnya.
- d. Apabila Indonesia terus melakukan impor kebutuhan pokok pangan akan menguras cadangan devisa negara.
- e. Tidak adanya jaminan pasokan produksi pangan dari suatu negara terhadap Indonesia, sehingga itu akan menyebabkan kemungkinan terjadinya kelangkaan stok pangan yang di perdagangkan di tingkat internasional.
- f. Hilangnya sumber mata pencaharian penduduk di pedesaan dan terjadinya kesenjangan ekonomi dan sosial di pedesaan dan antar negara dunia ini, antara negara utara dengan negara selatan.

## **5. Petani Pangan**

Petani Pangan, yang selanjutnya disebut Petani, adalah setiap warga negara Indonesia beserta keluarganya yang

mengusahakan Lahan untuk komoditas pangan pokok di Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

## **6. Pangan Pokok**

Pangan Pokok adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati, baik nabati maupun hewani, yang diperuntukkan sebagai makanan utama bagi konsumsi manusia.

Harus diakui bahwa kebijakan pembangunan pertanian selama ini bias pada komoditas beras. Kebijakan untuk komoditas palawija terutama umbi-umbian dan jagung untuk pangan sangat jarang bahkan terkesan diabaikan. Akibatnya, produksi padi cenderung meningkat dan sebaliknya produksi palawija cenderung stagnan bahkan untuk komoditas tertentu menurun.

Berdasarkan SUSENAS tahun 1993, pola pangan pokok beras tidak hanya dijumpai pada kelompok berpendapatan tinggi, tetapi juga pada kelompok berpendapatan sedang bahkan rendah. Semua provinsi di Sumatera mempunyai pola pangan pokok beras, kecuali Sumatera Selatan (pola pangan pokok beras+ubi kayu). Di Jawa, pola pangan pokok selain beras hanya dijumpai pada kelompok berpendapatan rendah di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Untuk kawasan timur Indonesia, pola pangan pokok yang masih beragam hanya terdapat di Nusa Tenggara Timur (beras + jagung + ubi kayu) dan Papua (beras + sagu + ubi jalar/ubi kayu), namun pada kelompok berpendapatan tinggi sudah beralih ke beras + mi. Pola pangan pokok yang beragam terdapat pula di Maluku dan di Sulawesi terutama pada kelompok berpendapatan rendah (Ariani, 2010).

---

### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

Secara agregat, konsumsi beras pada tahun 2002 mengalami penurunan, walaupun tingkat partisipasinya masih relatif tetap. Ini berarti jumlah konsumsi beras per orang mengalami penurunan. Sebaliknya tingkat partisipasi dan konsumsi mi instan meningkat secara signifikan. Kecenderungan ini mengakibatkan pola pangan pokok di berbagai daerah bergeser dari pola beras ke pola beras+mi. Yang menakjubkan, kecenderungan ini terjadi hampir di semua provinsi termasuk di KTI. Provinsi yang tidak mengalami pergeseran pola pangan pokok dan masih dominan pangan lokal seperti umbi-umbian, sagu, dan jagung adalah NTT, Papua, dan Maluku (Ariani, 2010).

Menggeser kembali pola pangan pokok ke arah pangan lokal seperti zaman dulu memang sulit, dan perlu program dan tekad yang kuat dari semua pihak (Ariani, 2010). Indonesia sangat kaya dengan pangan lokal yang belum dimanfaatkan secara optimal. Diperlukan sentuhan teknologi untuk meningkatkan nilai sosial dan ekonomi pangan lokal, antara lain melalui pengembangan industri pangan baik skala rumah tangga, industri kecil, menengah maupun besar.

## **7. Bank Bagi Petani**

Potensi untuk mengembangkan bank pertanian di Indonesia secara kelembagaan telah ada. Untuk Bank Umum telah ada Bank BRI, yang telah memiliki banyak kantor bank yang letaknya menjangkau daerah-daerah sentra produksi pertanian dan jumlahnya sangat banyak untuk melayani petani dan pengusaha kecil, terutama melalui kantor unit desa yang ada di kecamatan. Secara operasional kantor unit ini menjangkau desa-desa, dengan nasabah atau *customer base*

para petani dan pengusaha kecil, sehingga mempunyai kelebihan berpengalaman dalam melayani nasabah pedesaan dan pengetahuan terhadap potensi ekonomi di sektor riil (investasi, produksi dan distribusi) di wilayah pedesaan.

Selain skim kredit pertanian yang merupakan kredit program selama ini, ada juga skim kredit usaha kecil/pertanian, yaitu Kredit Umum Pedesaan (Kupedes). Kredit ini meliputi Kupedes untuk modal kerja (eksploitasi) dan kupedes untuk Investasi yang masing-masing melayani bidang usaha pertanian, perindustrian dan jasa. Kupedes Modal Kerja bidang pertanian membiayai semua usaha produksi pertanian, mengolah/ memperdagangkan saprodi untuk tujuan pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan, sedangkan Kupedes Investasi bidang pertanian membiayai pembelian alat-alat pertanian, pembuatan gedung dan lantai jemur, pembelian bibit tanaman keras dan ternak.

Kelembagaan lain yang berpotensi adalah Bank Perkreditan Rakyat (BPR). Berbeda dengan Bank Umum yang merupakan *branch banking* maka BPR merupakan *unit banking* yang secara operasional merupakan *retail banking* yang melayani usaha kecil dan berdasarkan geografisnya merupakan *community banks* yang berorientasi dalam pasar lokal. *Unit banking* atau bank tanpa kantor cabang ini mempunyai keunggulan dalam mengenal perkembangan dan potensi ekonomi daerah dan pedesaan dengan baik, serta mempunyai *customer base* di kalangan petani dan pengusaha kecil yang kuat.

Untuk membentuk suatu bank pertanian tidak terlepas dari masalah-masalah. Permasalahan pembentukan bank pertanian tidak terlepas dari karakteristik dan sifat sektor

---

**LAPORAN AKHIR**

pertanian yang unik sehingga berpotensi menimbulkan permasalahan jika tidak dikelola dengan benar (Ashari & Friyatno, 2006). Sehingga upaya penyelesaian masalah pembentukan bank pertanian salah satunya dapat melalui pendekatan pemberdayaan petani dan pemberdayaan lembaga keuangan mikro pertanian (Syammahfudz & Arwan, 2006).

Pemberdayaan petani di sini mengandung pemahaman bahwa petani sebagai unsur pertanian di Indonesia bukanlah orang yang tidak memiliki modal sama sekali (melarat) tetapi modal yang dimiliki sedikit. Pada konteks petani yang demikian maka dibutuhkan adanya pemberdayaan melalui pengenalan tentang apa saja yang dimiliki, upaya penyadaran menggali sumber modal alternatif, pembinaan cara memanfaatkannya, pengembangan usaha tani sesuai potensi lokal, pelatihan manajemen permodalan dan bimbingan kerjasama kelembagaan petani, fasilitas kerjasama petani dengan kelompok, motivasi kerjasama antar kelembagaan dan konsultasi secara terus-menerus dalam bidang pengembangan modal.

Pada tahap pengembangan modal adalah memfasilitasi kelompok agar dapat membangun kelembagaan permodalan petani. Membangun kelembagaan petani adalah suatu model yang saat ini sedang serius dibicarakan banyak kalangan LSM. Kementerian Pertanian mempromosikan dengan sebutan Lembaga Keuangan Mikro untuk Agribisnis. Lembaga permodalan/keuangan mikro bagi petani dapat bersifat fleksibel dan sederhana. Untuk itu keberadaannya disesuaikan dengan kondisi daerah. Kebijakan pengembangan Lembaga Keuangan Mikro (LKM) untuk Agribisnis ini didasari atas

---

**LAPORAN AKHIR**

pertimbangan teknis karena LKM umumnya berada di lokasi yang mudah diakses oleh petani.

Kultur petani kecil, cenderung akan lebih menyukai proses yang singkat, tanpa banyak prosedur dan butuh kredit yang tepat waktu dalam jumlah yang kecil (sesuai kebutuhan). Dengan menggunakan LKM yang umumnya mempunyai keterikatan *sociohistorical* dengan daerah (dengan petani di sekitarnya) maka diasumsikan akan mengurangi masalah *moral hazard* dalam pengembalian kredit. Tujuan dikembangkannya lembaga keuangan mikro salah satunya agar petani sebagai pelaku usaha mikro dapat mengakses permodalan secara mudah dan cepat, sehingga tidak terjerat oleh rentereur atau bank berjalan. Arah yang akan dituju dalam pemberdayaan LKM pertanian minimal adalah (Syammahfudz & Arwan, 2006):

- a. Agar LKM tersebut mampu berkembang menjadi lembaga profesional dalam mengelola keuangan untuk membiayai sektor pertanian ke depan.
- b. Agar LKM siap melayani kredit mikro bagi petani agribisnis
- c. Agar LKM dapat bertanggung jawab dalam mengelola dana swadaya kolektif dan dana bantuan pihak luar (baik pinjaman kolektif dari Bank maupun Lembaga dan lain.

#### **D. Kajian Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan**

1. Menciptakan produk Pangan yang berdaya saing di tingkat lokal, nasional, dan internasional;
2. Mempercepat pemuliaan dan perakitan untuk menghasilkan varietas unggul sumber Pangan yang berasal dari tanaman, ternak,

---

#### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

dan ikan yang toleran terhadap cekaman biotik dan abiotik, tahan terhadap organisme pengganggu tumbuhan atau wabah penyakit hewan dan ikan, dan adaptif terhadap perubahan iklim;

3. Merekayasa inovasi teknologi dan kelembagaan sistem budi daya tanaman, hewan, dan ikan sebagai sumber Pangan yang dapat meningkatkan produktivitas, efisiensi, dan daya saing, serta melestarikan keanekaragaman hayati;
4. Merekayasa inovasi teknologi dan kelembagaan pascapanen, pengolahan, dan pemasaran hasil untuk mengembangkan produk Pangan Olahan berbasis Pangan Lokal, peningkatan nilai tambah, pengembangan bisnis Pangan, dan pengayaan komposisi kandungan Gizi Pangan yang aman dikonsumsi;
5. Menciptakan produk Pangan Lokal yang dapat menyubstitusi Pangan Pokok dengan memperhatikan kesesuaian kandungan vitamin dan zat lain di dalamnya;
6. Mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya lahan, air, iklim, dan genetik guna mempertahankan dan meningkatkan kapasitas ;

#### 7. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan

Perencanaan lahan pertanian pangan berkelanjutan diawali dengan penyusunan usulan perencanaan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Perencanaan usulan perencanaan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan berdasarkan: a. *inventarisasi*; b. *identifikasi*; dan c. *penelitian*.

Usulan perencanaan disebarkan kepada masyarakat untuk mendapatkan tanggapan dan saran perbaikan. Tanggapan dan saran perbaikan dari masyarakat menjadi

---

#### LAPORAN AKHIR

pertimbangan perencanaan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Usulan perencanaan lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat diajukan oleh masyarakat untuk dimusyawarahkan dan dipertimbangkan bersama pemerintah desa, kecamatan, dan kabupaten/kota.

Inventarisasi merupakan pendataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, atau pengelolaan hak atas tanah pertanian pangan. Inventarisasi dilakukan dengan mengedepankan prinsip partisipatif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

#### 8. Penetapan Perencanaan Perlindungan Lahan Pertanian

Penetapan Rencana Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (RPLPPB) dimuat dalam rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), dan rencana tahunan baik nasional melalui rencana kerja pemerintah (RKP), provinsi, maupun kabupaten/kota.

Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan penetapan:

- a. Kawasan pertanian pangan berkelanjutan;
- b. Lahan pertanian pangan berkelanjutan di dalam dan di luar kawasan pertanian pangan berkelanjutan; dan
- c. Lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan di dalam dan di luar kawasan pertanian pangan berkelanjutan.

Penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan rencana tata ruang kawasan perdesaan di wilayah kabupaten dalam rencana tata ruang

kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penetapan ini menjadi dasar peraturan zonasi.

Penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penetapan ini menjadi dasar bagi penyusunan peraturan zonasi.

Penetapan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Rencana perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan nasional yang sudah ditetapkan menjadi acuan penyusunan perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan provinsi dan kabupaten/kota. Demikian pula, untuk RPLPPB provinsi yang sudah ditetapkan menjadi acuan penyusunan perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan kabupaten/kota.

9. Penetapan Kawasan Pertanian, Lahan Pertanian, Lahan Cadangan Pertanian

Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan Nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional. Demikian seterusnya secara berjenjang, untuk provinsi dan kabupaten/kota. Penetapan kawasan tersebut dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal suatu Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan tertentu memerlukan perlindungan khusus, kawasan tersebut dapat ditetapkan sebagai kawasan strategis

---

**LAPORAN AKHIR**

nasional. Perlindungan khusus dilakukan dengan mempertimbangkan:

- a. luas kawasan pertanian pangan;
- b. produktivitas kawasan pertanian pangan;
- c. potensi teknis lahan;
- d. keandalan infrastruktur; dan
- e. ketersediaan sarana dan prasarana pertanian.

Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada wilayah kota sebagaimana ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Perda ini menjadi dasar peraturan zonasi untuk pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota.

#### 10. Pengembangan Kawasan dan Lahan Pertanian

Pengembangan terhadap Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan meliputi intensifikasi dan ekstensifikasi lahan. Pengembangan dimaksud, dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, masyarakat dan/atau korporasi yang kegiatan pokoknya di bidang agribisnis tanaman pangan. Dalam hal pengembangan tersebut, Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan inventarisasi dan identifikasi.

Intensifikasi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan:

- a. peningkatan kesuburan tanah;
- b. peningkatan kualitas benih/bibit;
- c. pendiversifikasian tanaman pangan;
- d. pencegahan dan penanggulangan hama tanaman;
- e. pengembangan irigasi;

---

#### LAPORAN AKHIR

- f. pemanfaatan teknologi pertanian;
- g. pengembangan inovasi pertanian;
- h. penyuluhan pertanian; dan/atau
- i. jaminan akses permodalan.

Ekstensifikasi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan:

- a. pencetakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. penetapan lahan pertanian pangan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan/atau
- c. *pengalihan fungsi lahan* nonpertanian pangan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Ekstensifikasi ini dilakukan melalui pengembangan usaha agribisnis tanaman pangan.

Pengembangan lahan merupakan proses penting dalam perubahan suatu penggunaan lahan ke penggunaan lainnya. Batasan pengembangan lahan sangat luas karena termasuk didalamnya beberapa kegiatan seperti konversi lahan. Dewberry (dalam Zulkifli Nasution, 2006) menyatakan bahwa desain pengembangan lahan merupakan proses sistematis dari pengumpulan data, studi, ekstrapolasi data dan analisis agar didapatkan hasil yang lebih baik.

Evaluasi lahan merupakan suatu proses analisis untuk mengetahui potensi lahan untuk penggunaan tertentu yang berguna untuk membantu perencanaan penggunaan lahan dan pengelolaan lahan. Evaluasi lahan meliputi interpretasi data fisik kimia tanah, potensi penggunaan lahan sekarang dan sebelumnya, yang bertujuan untuk memecahkan masalah jangka panjang terhadap penurunan kualitas lahan yang disebabkan oleh penggunaan saat ini, memperhitungkan dampak penggunaan lahan, merumuskan alternatif

---

**LAPORAN AKHIR**

penggunaan lahan dan mendapatkan cara pengelolaan yang lebih baik.

Leuscher (dalam Zulkifli Nasution, 2006) menyatakan bahwa pengelolaan lahan dan hutan merupakan hasil integral dari seluruh komponen lingkungan, baik fisik, kimia, biologi sosial dan ekonomi yang mempengaruhi keputusan perencanaan penggunaan lahan dengan mempertimbangkan kerusakan lingkungan dan konservasi lahan.

#### 11. Pengalihfungsian Lahan

Konversi lahan tidaklah bermaksud untuk tidak menggunakan lahan tetapi memanfaatkan lahan sebaik mungkin sehingga resiko terhadap kerusakan lahan seminimal mungkin. Penggunaan lahan tanpa memperhatikan faktor kerusakan lingkungan akan menyebabkan kehilangan hutan, pertukaran iklim, erosi tanah dan banjir.

Saat ini pembangunan berkelanjutan sudah menjadi konsep dasar untuk pengelolaan lahan baik lahan pertanian, kehutanan, dan permukiman agar diperoleh kualitas hidup yang lebih baik, walaupun metode tentang pembangunan berkelanjutan tersebut belum sepenuhnya difahami.

Pengalihan fungsi lahan nonpertanian pangan menjadi lahan pertanian pangan berkelanjutan terutama dilakukan terhadap tanah terlantar dan tanah bekas kawasan hutan yang belum diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tanah Telantar dapat dialihfungsikan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan apabila: a. tanah tersebut telah diberikan hak atas tanahnya, tetapi sebagian atau seluruhnya tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan tidak

---

#### **LAPORAN AKHIR**

dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak; atau b. tanah tersebut selama 3 (tiga) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sejak tanggal pemberian hak diterbitkan.

Tanah bekas kawasan hutan dapat dialihfungsikan menjadi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan apabila: a. tanah tersebut telah diberikan dasar penguasaan atas tanah, tetapi sebagian atau seluruhnya tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin/keputusan/surat dari yang berwenang dan tidak ditindaklanjuti dengan permohonan hak atas tanah; atau b. tanah tersebut selama 1 (satu) tahun atau lebih tidak dimanfaatkan sesuai dengan izin/keputusan/surat dari yang berwenang.

Tanah Telantar dan tanah bekas kawasan hutan diadministrasikan oleh Pusat Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada lembaga yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pertanahan.

## 12. Penelitian Perlindungan Lahan Pertanian

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan dukungan penelitian. Penelitian dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Lembaga penelitian dan/atau perguruan tinggi berperan serta dalam penelitian.

Penelitian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. pengembangan penganekaragaman pangan;
- b. identifikasi dan pemetaan kesesuaian lahan;
- c. pemetaan zonasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- d. inovasi pertanian;
- e. fungsi agroklimatologi dan hidrologi;

---

### LAPORAN AKHIR

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

- f. fungsi ekosistem; dan
- g. sosial budaya dan kearifan lokal.

Penelitian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan terhadap Lahan yang sudah ada maupun terhadap lahan cadangan untuk ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Hasil penelitian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan informasi publik yang dapat diakses oleh petani dan pengguna lainnya melalui Pusat Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **E. Kajian Pemanfaatan, Pengendalian, dan Pengawasan**

### **1. Substansi Jaminan Konservasi Tanah dan Air**

Pemanfaatan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan menjamin konservasi tanah dan air, dalam hal ini pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap pelaksanaan konservasi tanah dan air, yang meliputi:

- a. perlindungan sumber daya lahan dan air;
- b. pelestarian sumber daya lahan dan air;
- c. pengelolaan kualitas lahan dan air; dan
- d. pengendalian pencemaran.

### **2. Hak dan Kewajiban Pemilik Lahan Pertanian Pangan**

---

#### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

Setiap orang yang memiliki hak atas tanah yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berkewajiban memanfaatkan tanah sesuai peruntukan dan mencegah kerusakan irigasi. Ini sesuai dengan ketentuan UUPA Pasal 10 dan 15 bahwa setiap orang yang memiliki tanah pertanian harus berperan serta dalam: a. menjaga dan meningkatkan kesuburan tanah; b. mencegah kerusakan lahan; dan c. memelihara kelestarian lingkungan. Setiap orang yang memiliki hak atas tanah yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan menimbulkan akibat rusaknya lahan pertanian, wajib untuk memperbaiki kerusakan tersebut.

### **3. Pembinaan Pemanfaatan Lahan Pertanian**

Pelaksanaan pembinaan pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang meliputi koordinasi perlindungan, sosialisasi peraturan perundang-undangan; pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pendidikan, pelatihan dan penyuluhan kepada masyarakat; penyebarluasan informasi Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan peningkatan kesadaran dan tanggung jawab masyarakat.

### **4. Pengendalian Lahan Pertanian**

Rencana tata ruang yang berkualitas merupakan prasyarat dalam penyelenggaraan penataan ruang. Namun demikian rencana tata ruang tersebut harus dibarengi dengan pengendalian pemanfaatan ruang yang tegas dan konsisten

untuk menjamin agar pemanfaatan ruang/lahan dapat tetap sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Terkait pengendalian, terdapat 3 (tiga) perangkat utama yang harus disiapkan yakni:

a. Rencana Detail Tata Ruang (RDTR)

Fungsi utama dari RDTR adalah sebagai dokumen operasionalisasi rencana tata ruang wilayah. Dengan kedalaman pengaturan yang rinci dan skala peta yang besar, rencana detail dapat dijadikan dasar dalam pemberian ijin dan mengevaluasi kesesuaian pemanfaatan lahan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Penyiapan RDTR dilaksanakan dengan memperhatikan beberapa prinsip dasar. Pertama, rencana detail tata ruang harus dapat langsung diterapkan, sehingga kedalaman rencana dan skala petanya harus benar-benar memadai. Kedua, rencana detail tata ruang harus memiliki kekuatan hukum yang mengikat, untuk itu harus diamanatkan dalam Peraturan Daerah dan secara tegas dinyatakan sebagai bagian tak terpisahkan dari rencana tata ruang wilayah. Ketiga, rencana detail tata ruang harus memiliki legitimasi yang kuat dari seluruh pemangku kepentingan, sehingga harus disusun dengan pendekatan partisipatif.

b. Peraturan Zonasi (Zoning Regulation)

Peraturan zonasi merupakan dokumen turunan dari RDTR yang berisi ketentuan yang harus diterapkan pada setiap zona peruntukan. Dalam peraturan zonasi dimuat hal-hal yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan oleh pihak yang memanfaatkan ruang, termasuk pengaturan koefisien dasar bangunan, koefisien

---

**LAPORAN AKHIR**

lantai bangunan, penyediaan ruang terbuka hijau publik, dan hal-hal lain yang dipandang perlu untuk mewujudkan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Peraturan zonasi tersebut bersama dengan RDTR menjadi bagian ketentuan perizinan pemanfaatan ruang yang harus dipatuhi oleh pemanfaat ruang.

c. Mekanisme Insentif-Disinsentif

Pemberian insentif kepada pemanfaat ruang dimaksudkan untuk mendorong pemanfaatan ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang. Sebaliknya, penerapan perangkat disinsentif dimaksudkan untuk mencegah pemanfaatan ruang yang menyimpang dari ketentuan rencana tata ruang. Contoh bentuk insentif adalah penyediaan prasarana dan sarana lingkungan yang sesuai dengan karakteristik kegiatan yang diarahkan untuk berkembang di suatu lokasi. Sedangkan disinsentif untuk mengurangi pertumbuhan kegiatan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dapat berupa pengenaan pajak yang tinggi atau ketidak-tersediaan prasarana dan sarana.

Penetapan perangkat insentif dan disinsentif harus memperhatikan unsur keadilan dalam penerapannya. Perangkat insentif dan disinsentif yang ditetapkan juga harus sesuai dengan kemampuan pembiayaan pemerintah, sehingga dimungkinkan pemberian insentif tertentu, misalnya izin bangunan lebih tinggi bagi yang bersedia membangun ruang terbuka hijau publik maupun yang membebaskan daerah tertentu untuk resapan air.

Pengendalian Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan secara terkoordinasi dan dilakukan dengan mekanisme:

- a. insentif;
- b. disinsentif;
- c. mekanisme perizinan;
- d. proteksi; dan
- e. penyuluhan.

Insentif diberikan kepada petani berupa:

- a. keringanan Pajak Bumi dan Bangunan;
- b. pengembangan infrastruktur pertanian;
- c. pembiayaan penelitian dan pengembangan benih dan varietas unggul;
- d. kemudahan dalam mengakses informasi dan teknologi;
- e. penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian;
- f. jaminan penerbitan sertifikat bidang tanah pertanian pangan melalui pendaftaran tanah secara sporadik dan sistematis; dan/atau
- g. penghargaan bagi petani berprestasi tinggi.

Pemberian insentif diberikan dengan mempertimbangkan:

- a. jenis Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. kesuburan tanah;
- c. luas tanam;
- d. irigasi;
- e. tingkat fragmentasi lahan;
- f. produktivitas usaha tani;
- g. lokasi;
- h. kolektivitas usaha pertanian; dan/atau
- i. praktik usaha tani ramah lingkungan.

---

**LAPORAN AKHIR**

Disinsentif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 huruf b berupa pencabutan insentif dikenakan kepada petani yang tidak memenuhi kewajibannya.

Pengendalian pemanfaatan ruang bukan hanya kewajiban pemerintah, tetapi juga merupakan hak dan kewajiban masyarakat. Ketentuan mengenai bentuk dan tata cara pelaksanaan peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996. Hal ini dipertegas dalam rumusan naskah RUU Penataan Ruang yang disusun untuk menggantikan UU Nomor 24 Tahun 1992 Tentang Penataan Ruang. Beberapa pokok pengaturan terkait peran masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang adalah sebagai berikut:

- a. Menyampaikan laporan kepada pemerintah tentang adanya pelanggaran terhadap rencana tata ruang.
- b. Mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang atas pembangunan di wilayahnya yang bertentangan dengan rencana tata ruang.
- c. Mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Peran aktif masyarakat dalam pengendalian pemanfaatan ruang/lahan saat ini dirasakan sebagai suatu kebutuhan untuk mengefektifkan upaya pencapaian tujuan penataan ruang untuk mewujudkan ruang yang nyaman, produktif, dan berkelanjutan.

---

**LAPORAN AKHIR**

## **5. Alih Fungsi Lahan**

Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara. Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan. Pengalihfungsian Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan dengan syarat:

- a. dilakukan kajian kelayakan strategis;
- b. disusun rencana alih fungsi lahan;
- c. dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan
- d. disediakan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Penyediaan lahan pengganti terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dialihfungsikan dilakukan atas dasar kesesuaian lahan, dengan ketentuan:

- a. paling sedikit tiga kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi;
- b. paling sedikit dua kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak); dan
- c. paling sedikit satu kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi. Segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan batal demi hukum, kecuali untuk kepentingan umum.

## **6. Pengawasan Kinerja Manajemen**

Untuk menjamin tercapainya Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan pengawasan terhadap kinerja: perencanaan dan penetapan; pengembangan; pemanfaatan; pembinaan; dan pengendalian. Pengawasan dilaksanakan secara berjenjang oleh pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai kewenangannya. Mekanisme pengawasan dilakukan dengan pembuatan pelaporan dan pemantauan serta evaluasi.

## **7. Pelaporan, Sistem Informasi, dan Monitoring Evaluasi**

Pelaporan dilakukan secara berjenjang oleh: pemerintahan desa/kelurahan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, pemerintah daerah kabupaten/kota kepada pemerintah provinsi, dan pemerintah provinsi kepada Pemerintah. Isi pelaporan meliputi kinerja perencanaan dan penetapan, pengembangan, pembinaan dan pemanfaatan, serta pengendalian. Laporan yang dibuat tersebut merupakan informasi publik yang diumumkan dan dapat diakses secara terbuka oleh masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, laporan juga disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan kabupaten/kota dalam laporan tahunan.

Evaluasi dilakukan dengan mengamati dan memeriksa laporan pelaksanaan di lapangan. Apabila hasil pemantauan dan evaluasi terbukti terjadi penyimpangan, gubernur, dan/atau bupati/walikota wajib mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila bupati/walikota tidak melaksanakan langkah penyelesaian maka, gubernur wajib mengambil

langkah penyelesaian yang tidak dilaksanakan bupati/walikota dengan memotong alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi, serta Pemerintah memotong Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi kabupaten/kota bersangkutan sebesar biaya yang dikeluarkan dalam melaksanakan penyelesaian.

## **F. Kajian Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat**

### **1. Peran Pemerintah Dalam Perlindungan dan Pemberdayaan**

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melindungi dan memberdayakan petani, koperasi petani, serta asosiasi petani. Perlindungan sosial bagi petani kecil merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem jaminan sosial nasional yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Perlindungan petani tersebut dilakukan dalam bentuk pemberian jaminan:

- a. harga komoditas pangan pokok yang menguntungkan;
- b. Memperoleh sarana produksi dan prasarana pertanian;
- c. pemasaran hasil pertanian pangan pokok;
- d. pengutamaan hasil pertanian pangan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional; dan/atau
- e. ganti rugi akibat gagal panen.

Pemberdayaan petani meliputi:

- a. penguatan kelembagaan petani;
- b. penyuluhan dan pelatihan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia;
- c. pemberian fasilitas sumber pembiayaan/permodalan;
- d. pemberian bantuan kredit kepemilikan lahan pertanian;

---

#### **LAPORAN AKHIR**

- e. pembentukan Bank Bagi Petani;
- f. pemberian fasilitas pendidikan dan kesehatan rumah tangga petani; dan/atau
- g. pemberian fasilitas untuk mengakses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi.

## **2. Lembaga Pembiayaan Mikro Bidang Pertanian**

Sektor pertanian, walaupun memiliki peran sangat strategis dalam perekonomian nasional masih dihadapkan pada permasalahan kekurangan modal. Lembaga perbankan formal yang ada saat ini belum memberikan iklim yang kondusif bagi pembiayaan di sektor ini dan cenderung bias dengan lebih mengutamakan pembiayaan nonpertanian.

Hal ini sangat jelas terlihat dari proporsi pemberian kredit yang sangat timpang antara sektor pertanian dan non pertanian benar (Ashari dan Friyatno, 2006). Dengan memperhatikan fenomena tersebut, maka dalam upaya memenuhi kebutuhan modal sektor pertanian, harus ada lembaga keuangan khusus yang melayani sektor pertanian. Lembaga keuangan ini didesain dengan memperhatikan karakteristik sektor serta pelaku usaha pertanian. Salah satu wacana dari bentuk lembaga keuangan tersebut adalah dengan mendirikan Bank Pertanian.

Bank Pertanian dimaksud adalah lembaga keuangan yang memiliki skim-skim kredit yang khusus untuk sektor pertanian, menampung dana masyarakat petani ataupun deposito pertanian. Bank Pertanian juga dapat dijadikan tempat untuk menyimpan dana (*seed money*) milik pemerintah untuk program-program yang berkaitan dengan pembiayaan pertanian, seperti subsidi pupuk, subsidi benih, penjaminan

premium asuransi, dan penjaminan risiko kegagalan kredit petani.

Sebagai sebuah wacana, ada potensi perbedaan pandangan (*debatable*) tentang bagaimana format ideal lembaga pembiayaan pertanian (termasuk bank pertanian). Ada beberapa skenario dari rancang bangun Bank Pertanian ini, di antaranya adalah (Ashari dan Friyatno, 2006):

- (1) pendekatan pola pendirian *credit agricole* perancis,
- (2) pola pendirian bank Bukopin,
- (3) *foreign Direct Investment*,
- (4) mendorong bank BUMN menjadi bank pertanian, serta
- (5) memanfaatkan lembaga keuangan yang tumbuh dan berkembang di tingkat lokal (koperasi dan LKM).

Alternatif beberapa skenario ini tentu memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing sehingga perlu kajian yang lebih mendalam mengenai manfaat dan biayanya (*benefit cost analysis*).

Berdasarkan hasil kajian pembiayaan pertanian di Jatim dan Sulsel, Syukur *et al.* (2003; dalam Ashari dan Friyatno, 2006) mengusulkan sebuah opsi agar skim pembiayaan kedepan seyogyanya mengarah pada sistem pembiayaan nonperbankan. Praktek-praktek perbankan konvensional yang mengandalkan hubungan bisnis murni tampaknya sulit dikembangkan. Selain itu juga tidak kompatibel untuk dapat diakses oleh sebagian besar petani yang umumnya sulit memenuhi persyaratan dan prosedur perbankan tersebut. Kelembagaan koperasi dan lembaga keuangan mikro (LKM) dapat dipertimbangkan sebagai pilihan kelembagaan pembiayaan bagi usaha pertanian. Pola ini tentu saja memerlukan beberapa persyaratan dasar, di antaranya adalah

---

**LAPORAN AKHIR**

SDM pengelola lembaga keuangan yang berkualitas serta sumberdana yang cukup.

Sejalan dengan pendirian Bank Bagi Petani, dibentuk lembaga pembiayaan mikro di bidang pertanian baik berbentuk konvensional maupun syariah di tingkat kabupaten/kota dan/atau provinsi.

Dalam membentuk lembaga pembiayaan mikro di bidang pertanian, Menteri berkoordinasi dengan menteri terkait, lembaga pemerintah, dan pemerintah daerah. Terkait dengan rencana pengembangan lembaga keuangan mikro (LKM) sektor pertanian di Indonesia, Kementerian Pertanian telah mempersiapkan program yang bernama Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) yang diharapkan dapat menjadi cikal bakal LKM sektor pertanian.

PUAP merupakan program pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kinerja ekonomi petani di perdesaan. PUAP bukan bantuan langsung tunai (BLT), tetapi adalah modal dasar untuk membiayai usaha produktif agribisnis, yang harus berkembang dan dikelola oleh Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan). Melalui PUAP, Kementerian Pertanian ingin membangun lembaga-lembaga keuangan mikro berbasis syariah atau sistem bagi hasil di desa-desa.

Sumber pembiayaan untuk pembentukan lembaga pembiayaan mikro memanfaatkan: a. dana dari Pemerintah dan pemerintah daerah sebagai stimulan; b. dana tanggung jawab sosial dan lingkungan dari badan usaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau c. dana masyarakat.

PUAP dilaksanakan melalui fase pelatihan petani dan pengurus Gapoktan yang selanjutnya diberikan bantuan modal

---

**LAPORAN AKHIR**

usaha kepada petani yang dikoordinasikan gapoktan. Sebagai program pemberdayaan, gapoktan PUAP diberikan pendampingan tentang kelembagaan, dengan harapan dapat menumbuhkan keswadayaan dan partisipasi masyarakat dalam mengembangkan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A) pada gapoktan PUAP untuk mempercepat proses pembangunan pertanian di perdesaan (Kementerian Pertanian, 2010).

Lebih lanjut lagi, Kementerian Pertanian berharap LKM-A adalah Lembaga Keuangan Mikro yang didirikan, dimiliki dan dikelola oleh petani/masyarakat tani di perdesaan guna memecahkan masalah/kendala akses untuk mendapatkan pelayanan keuangan untuk membiayai usaha agribisnis. Artinya lembaga keuangan mikro yang diharapkan oleh Kementerian Pertanian adalah lembaga keuangan yang berasal dari petani, dikelola oleh petani dan untuk kepentingan petani dan bukan berorientasi pada keuntungan semata, namun juga dapat membantu menumbuhkembangkan petani itu sendiri.

Sejalan dengan format penumbuhan gapoktan menjadi kelembagaan tani di perdesaan sesuai Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 273/Kpts/OT.160/4/2007, maka Gapoktan penerima Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PUAP 2008 harus dapat dibina dan ditumbuhkan menjadi lembaga ekonomi ataupun lembaga keuangan mikro agribisnis sebagai salah satu unit usaha dalam Gapoktan sehingga dapat mengelola dan melayani pembiayaan bagi petani anggota secara berkelanjutan (Kementerian Pertanian, 2010).

Ada 7 prinsip dasar yang setidaknya harus dipenuhi dalam mengembangkan LKM-A ini. Prinsip-prinsip dasar tersebut adalah sebagai berikut (Hendayana, 2010):

---

**LAPORAN AKHIR**

- a. Prinsip kebutuhan. Pertanyaan mendasar untuk memenuhi prinsip ini adalah sejauhmana keberadaan LKM-A mendesak diperlukan? Apakah keberadaannya sudah sangat mendesak dibutuhkan secara fungsional atau tidak?
- b. Prinsip efektivitas. Jaringan kelembagaan hanyalah sebuah alat, bukan tujuan. Sebagai alat maka elemen lembaga yang dikembangkan haruslah efektif untuk upaya pencapaian tujuan yang diinginkan.
- c. Prinsip efisiensi. Penumbuhan LKM-A membutuhkan dana dan waktu yang tidak sedikit. Oleh karena itu dalam penumbuhan elemen kelembagaan harus dipilih opsi yang paling efisien, yaitu yang relatif paling murah, mudah, dan sederhana namun tetap mampu mendukung pencapaian tujuan.
- d. Prinsip fleksibilitas. Kelembagaan yang dikembangkan disesuaikan dengan sumberdaya yang tersedia dan budaya setempat.
- e. Prinsip manfaat. Kelembagaan yang dikembangkan adalah yang mampu memberikan manfaat paling besar bagi petani dan masyarakat pedesaan.
- f. Prinsip pemerataan. Kelembagaan yang dikembangkan memberikan pembagian benefit secara proporsional kepada setiap petani dan pelaku agribisnis lainnya di pedesaan.
- g. Prinsip keberlanjutan. LKM yang dikembangkan diharapkan akan terus berjalan meskipun keterlibatan lembaga atau aparat pemerintah dan swasta secara langsung telah berkurang.

---

**LAPORAN AKHIR**

Bagi mayoritas petani Indonesia, yang umumnya sulit mengakses modal perbankan, hadirnya lembaga keuangan mikro di pedesaan tentu membawa angin segar. Apalagi jika lembaga itu beroperasi atas dasar prinsip bagi hasil (profit sharing), bukan atas dasar bunga seperti jamaknya lembaga perbankan. Sehingga pada akhirnya keberadaan LKM-A ini benar-benar diharapkan mampu mengangkat kesejahteraan petani di masa datang.

### **3. Partisipasi Masyarakat Dalam Perlindungan Kawasan dan Lahan Pertanian**

Masyarakat berperan serta dalam perlindungan Kawasan dan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peran serta masyarakat dapat dilakukan secara perorangan dan/atau berkelompok; dan dilakukan dalam tahapan:

- a. perencanaan;
- b. pengembangan;
- d. penelitian;
- e. pengawasan;
- f. pemberdayaan petani; dan/atau
- g. pembiayaan.

Peran serta masyarakat dilakukan melalui:

- a. pemberian usulan perencanaan, tanggapan, dan saran perbaikan atas usulan perencanaan Pemerintah dan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam perencanaan;
- b. pelaksanaan kegiatan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan dalam pengembangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- c. penelitian;

---

#### **LAPORAN AKHIR**

- d. penyampaian laporan dan pemantauan terhadap kinerja;
- e. pemberdayaan petani;
- f. pembiayaan dapat dilakukan dalam pengembangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- g. pengajuan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayahnya; dan
- h. pengajuan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam hal perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, masyarakat berhak: a. mengajukan keberatan kepada pejabat berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayahnya; dan b. mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

### **BAB III**

## **MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH DAN KETERKAITANNYA DENGAN HUKUM POSITIF**

Pada bagian ini berisi materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Berkelanjutan, terutama dilihat dari keterkaitan materi dimaksud dengan hukum positif, sehingga diharapkan pengaturan dalam Perda ini tidak tumpang tindih dengan hukum positif.

#### **A. Kajian Keterkaitan dengan Hukum Positif Terkait**

Hukum positif yang terkait dengan pengaturan kedaulatan pangan antara lain:

1. UU Pangan, No. 18 Tahun 2012 menyatakan bahwa Pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, Pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.
  
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations Convention on Biological Diversity (Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa tentang Keanekaragaman Hayati) Konvensi Keanekaragaman Hayati (selanjutnya disebut KKH) ini memuat kewajiban-kewajiban Negara anggota untuk

melindungi keanekaragaman hayati di wilayahnya. Secara rinci, misalnya KKH memuat kewajiban Negara anggota untuk melakukan konservasi in-situ dan untuk melengkapinya, juga diwajibkan melakukan konservasi ex-situ. Selain itu, KKH juga mewajibkan Negara anggota untuk selalu memadukan pertimbangan konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan sumber daya alam hayati dalam setiap pengambilan keputusan nasional, kewajiban memajukan dan mendorong pemahaman masyarakat akan pentingnya konservasi keanekaragaman hayati, mendorong negara pihak untuk melakukan pengkajian dampak dan pengurangan dampak yang merugikan lingkungan pada setiap proyek-proyek pembangunan. Juga ada kewajiban Negara anggota untuk melakukan kerjasama internasional secara langsung (atau melalui organisasi internasional) mengenai konservasi keanekaragaman hayati. KKH ini tidak memberikan peluang reservasi (keberatan) bagi Negara anggota. Berdasarkan substansi dari konvensi ini, maka dengan meratifikasi KKH maka dapat mendukung arah politik hukum kedaulatan pangan, karena mendorong perwujudan dari kriteria: „memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan“ dalam hal ini terhadap sumber daya tanaman pangan.

3. UU Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, No. 32 Tahun 2009, bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Perlindungan dan pengelolaan

---

**LAPORAN AKHIR**

lingkungan hidup sebagai upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Pembangunan berkelanjutan merupakan upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

4. UU Sistem Budidaya Tanaman, Pemanfaatan lahan untuk keperluan budidaya tanaman disesuaikan dengan ketentuan tata ruang dan tata guna tanah. Pelaksanaan kegiatan dilakukan dengan memperhatikan kesesuaian dan kemampuan lahan maupun pelestarian lingkungan hidup khususnya konservasi tanah. Perubahan rencana tata ruang yang mengakibatkan perubahan peruntukan budidaya tanaman guna keperluan lain dilakukan dengan memperhatikan rencana produksi budidaya tanaman secara nasional.
  
5. UU Perkebunan, No. 18 Tahun 2004 dinyatakan bahwa dilarang memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan terjadinya satuan usaha yang kurang dari luas minimum yang ketentuan minimumnya ditetapkan oleh menteri. Pemindahan hak atas tanah sebagaimana dimaksud di atas dinyatakan tidak sah dan tidak dapat didaftarkan.

---

**LAPORAN AKHIR**

6. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman. Dalam konsiderans menimbang ini disebutkan arah pengaturan dari UU ini dimaksudkan untuk melestarikan dan memanfaatkan plasma nutfah sebagai bahan utama pemuliaan tanaman, secara optimal dalam rangka merakit dan mendapatkan varietas unggul tanaman tanpa merugikan pihak manapun, untuk mendorong pertumbuhan industri perbenihan. Dengan adanya perlindungan varietas tanaman diharapkan dapat meningkatkan minat dan peran serta perorangan dan badan hukum melakukan pemuliaan tanaman untuk menghasilkan varietas unggul tanaman, dengan memberikan hak tertentu dan perlindungan hukum. UU ini dibuat karena menyesuaikan konvensi internasional bahwa hak kekayaan intelektual, termasuk hak penemu varietas tanaman, perlu diatur dengan UU.
  
7. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam konsiderans menimbang dan Penjelasan Umum UU ini menjelaskan bahwa perlindungan lahan pertanian panga berkelanjutan adalah untuk menunjang pembangunan ketahanan dan kedaulatan pangan. Dalam konsiderans menimbang disebutkan bahwa pengaturan ini dibuat dengan tujuan untuk menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional.

---

**LAPORAN AKHIR**

8. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Dalam konsiderans menimbang disebutkan bahwa tujuan pengaturan dalam UU ini adalah untuk menyelenggarakan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya petani secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Hal ini diperlukan karena ada kecenderungan meningkatnya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada petani. Selanjutnya dalam Penjelasan Umum UU ini ditegaskan bahwa selama ini Petani telah memberikan kontribusi yang nyata dalam pembangunan Pertanian dan pembangunan ekonomi perdesaan. Petani sebagai pelaku pembangunan Pertanian perlu diberi Perlindungan dan Pemberdayaan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan yang merupakan hak dasar Setiap Orang guna mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan secara berkelanjutan.
9. UU Sumber Daya Air, No. 7 Tahun 2004, bahwa dalam Pasal 2 dinyatakan sumber daya air dikelola berdasarkan asas kelestarian, keseimbangan, kemanfaatan umum, keterpaduan dan keserasian, keadilan, kemandirian, serta transparansi dan akuntabilitas. Sumber daya air dikelola secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sumber daya air mempunyai fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras. Negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi

---

**LAPORAN AKHIR**

kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif. Sumber daya air dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penguasaan sumber daya air diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan peraturan perundang-undangan.

## **B. Materi Muatan Peraturan Daerah**

### **1. Ketentuan Umum**

Dalam peraturan daerah perlu dicantumkan definisi berkaitan dengan batasan pengertian yang dipakai dalam pasal-pasal peraturan daerah dalam hal ini seperti definisi; Lahan Pertanian, Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Kawasan Perdesaan, Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Rencana Tata Ruang, Penetapan Kawasan Pertanian, Lahan Pertanian, Lahan Cadangan Pertanian, Kemandirian Pangan, Ketahanan Pangan, Kedaulatan Pangan, Petani Pangan, Pangan Pokok, dan sebagainya.

### **2. Ketentuan Asas dan Tujuan**

Asas dari peraturan daerah ini untuk memberikan perlindungan, keadilan, manfaat, keberlanjutan, keterpaduan, kelestarian, tanggungjawab negara, dan sosial budaya.

Tujuan dari peraturan daerah ditentukan untuk memberi arahan dan landasan operasional dalam pelaksanaan program Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah yang pada hakekatnya untuk melindungi lingkungan, petani, masyarakat, dan kebutuhan pangan.

### **3. Materi Pengaturan**

Materi peraturan daerah ini meliputi bab-bab, bagian, pasal-pasal, serta ayat-ayat yang dikelompokkan dalam kelompok substansi.

### **4. Ketentuan Sanksi**

Memuat ketentuan sanksi administratif, perdata, pidana, sesuai dengan sifat pelanggaran atau kejahatan dalam masing-masing bab substansi.

### **5. Ketentuan Peralihan**

Bab ketentuan peralihan ini diperlukan apabila materi hukum tersebut telah pernah diatur sebelumnya dan kemudian diatur kembali.

Ketentuan peralihan dapat memuat pokok pemikiran antara lain yang menyangkut:

- Penerapan Perda baru terhadap keadaan yang terdapat pada waktu Perda mulai berlaku.
- Bagaimana seharusnya pelaksanaan dari Perda yang baru itu.
- Kemungkinan adanya penyimpangan.
- Aturan khusus bagi keadaan hubungan yang sudah ada pada saat mulai berlakunya Perda yang baru.
- dan sebagainya

---

#### **LAPORAN AKHIR**

## **6. Ketentuan Penutup**

Ketentuan Penutup dapat memuat rumusan norma beserta alternatifnya, yang antara lain mengenai:

- Penunjukan SKPD/Instansi yang melaksanakan Perda.
- Nama singkat Perda.
- Status Perda yang sudah ada.
- Saat mulai berlakunya Perda tersebut.
- Ketentuan tentang pengaruh Perda yang baru terhadap Perda yang lain.
- Kedudukan Perda yang pernah berlaku dan mengatur materi yang sama.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

Pada bagian ini dirumuskan kesimpulan jawaban terhadap identifikasi masalah kedaulatan pangan yang akan digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam penyusunan materi muatan dan rekomendasi terkait dengan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Tentang Kedaulatan Pangan.

#### **A. Kesimpulan**

1. Naskah Akademik ini memuat pokok-pokok hasil analisis sebagai berikut:
  - a. Penataan aspek perlindungan lahan pertanian berkelanjutan didukung dengan dasar pertimbangan filosofis, yuridis, sosiologis; untuk membuat peraturan sesuai dengan berbagai kondisi dan situasi, baik saat ini maupun masa depan, dan tidak menemukan kendala dalam implementasinya.
  - b. Menciptakan produk pangan lokal yang dapat menyubstitusi Pangan Pokok dengan memperhatikan kesesuaian kandungan vitamin dan zat lain di dalamnya yang berdaya saing di tingkat lokal, nasional, dan internasional;
  - c. Merekayasa inovasi teknologi dan kelembagaan pascapanen, pengolahan, dan pemasaran hasil untuk mengembangkan produk Pangan Olahan berbasis Pangan Lokal, peningkatan nilai tambah, tersertifikasi Halal, pengembangan bisnis Pangan, dan pengayaan komposisi kandungan Gizi Pangan yang aman dikonsumsi

---

#### **LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

- d. Pemanfaatan, pengendalian dan pengawasan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan oleh pemerintah melalui mekanisme keterpaduan dengan UU tata ruang, dan pengawasannya secara berjenjang.
  - e. Pemberdayaan dan partisipasi masyarakat dilakukan sejak perencanaan, penelitian sampai pelaksanaan dengan cara melakukan inventarisasi dan pendataan serta melakukan analisis basis pangan lokal
2. Naskah Akademik ini memberikan catatan tentang bentuk pengaturan sebagai berikut:
    - a. Peraturan Daerah, untuk memuat kebijakan yang bersifat mengatur
    - b. Peraturan Lain, untuk kebijakan yang bersifat teknis operasional
    - c. Substansi pengaturan mengatur masalah penetapan, pengendalian dan pengawasan.

## **B. Saran**

1. Pengaturan terkait dengan kedaulatan pangan sebaiknya ditetapkan dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah, karena bersifat sebagai payung hukum; sedangkan aspek lain yang lebih operasional akan diatur secara internal menggunakan Peraturan lainnya.
2. Mengingat bahwa UU tentang Pangan belum dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah, maka sambil menunggu PP tersebut perlu dimasukkan sebagai skala prioritas dalam Program Legislasi Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2024, mengingat

sangat urgennya kebutuhan regulasi tersebut demi terwujudnya kedaulatan pangan di Jawa Tengah.

3. Kegiatan-kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah: pengadaaan penelitian terkait dengan potret atau pemetaan jenis pangan lokal setiap daerah di Provinsi Jawa Tengah beserta inovasi teknologi dan pengolahan yang sudah pernah dilakukan, pengadaaan seminar/diskusi/FGD dengan para pemangku kepentingan terkait dengan lahan dan kawasan pertanian, pengadaaan konsultasi publik dalam penyusunan Naskah Akademik dan Raperda tentang Kedaulatan Pangan, dan lain-lain.

---

**LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

## DAFTAR PUSTAKA

- Ariani, Mewa (2010). "Pergeseran Pola Pangan Pokok (Daerah)", Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Kementerian Pertanian RI.
- Ashari dan Friyatno, S. (2006). "Perspektif Pendirian Bank Pertanian di Indonesia", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 24 No. 2 Desember 2006.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah. (2023). Jawa Tengah dalam Angka. Jawa Tengah: CV. Surya Lestari
- Barichello, Rick (2000). "Evaluating Government Policy for Food Security: Indonesia", Presentation to IAAE Workshop on Food Security, Berlin: August 12, 2000.
- Fadjar, M. M., Jualini, H., Adiyanta, F. C. S. (2017). "Kebijakan Reforma Agraria untuk Kemandirian Pangan Nasional". *Diponegoro Law Journal* 6 (2):1-17
- Hartoyo (2000). "Arah kebijakan produksi beras untuk mencapai ketahanan pangan: aspek sosial-ekonomi/kesejahteraan petani". Prosiding Semiloka Penyusunan Kebijakan Perberasan, Bogor 14-15 Maret 2000. LP-IPB dan Deptan.
- Hariyadi, P. (2012). Industri Pangan dalam Menunjang Kedaulatan Pangan. Di dalam "Merevolusi Revolusi Hijau"; Pemikiran Guru Besar. Editors: Poerwanto, et al. IPB. BOGOR. IPB Press. Hal 74-88.
- Hendayana, Rachmat (2010). "7 Prinsip Dasar Pengembangan LKM-A", <http://menulisyu.wordpress.com/2010/08/07/7-prinsip-dasar-pengembangan-lkm-a/> , diakses tanggal 12 Juli 2023.
- Husodo, SY dan Muchtadi T. (2004). "Alternatif solusi permasalahan dalam ketahanan pangan". Makalah pada Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WNPG) VIII; Jakarta, 17-19 Mei 2004.

---

### LAPORAN AKHIR

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

- Kementerian Pertanian (2010). *Petunjuk Pemeringkatan (Rating) Gapotan Puap Menuju LKM-A*. Jakarta.
- Kementerian Pertanian. (2019). *Capaian Pembangunan Pertanian 2015-2019 Mendukung Kedaulatan Pangan dan Keberlanjutan Pertanian*. Jakarta.
- Kriswantriyono, A. (2004). "Memimpikan kembali sewasembada beras". Prosiding Pembangunan Pertanian: Agribisnis, Pangan dan Kelembagaan. PSP-LPPM IPB.
- Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional. (2016). *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Rangka Peningkatan Kedaulatan Pangan*. Badan Pembinaan Hukum Nasional: Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia
- Propantoko, Hariadi .,dkk. (2019). *Indeks Kedaulatan Pangan Sebuah Pendahuluan*. Jakarta: Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP)
- Rachmawan, Dicky. (2019). *Skema Permasalahan Kebijakan Kedaulatan Pangan Indonesia sebagai Refleksi Kebijakan*. *Jurnal Analisis Sosial: In The Spirit of Tjondronegoro* Vol.24 No.1 Tahun 2020.
- Suryalia, A. (2003), *Kapita Selekta Evaluasi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*, Yogyakarta, BPF
- Sutanto, Yusuf (editor). (2006). *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Syahyuti, Sunarsih, Wahyuni., dkk. (2015). *Kedaulatan Pangan Sebagai Basis Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional*. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol:33 No. 2 Desember 2015: 95-109
- Syammahfudz C dan Arwan. (2006). "Pengembangan Bank Pertanian Upaya Pembelaan Pemerintah Terhadap Petani Yang Lebih Realistis", [www.arwans.com/?pilih=lihat&id=6](http://www.arwans.com/?pilih=lihat&id=6) diakses tanggal 12 Juli 2023.
- Tetanel, Yauri. (2009). *Kedaulatan Pangan & Nasib Pertanian Indonesia*, [http://www.faperta.ugm.ac.id/kagama/download/GLOBALISASI\\_NA](http://www.faperta.ugm.ac.id/kagama/download/GLOBALISASI_NA)

---

**LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah

SIB\_SEKTOR\_PERTANIAN\_%20INDONESIA.ppt, diakses tanggal 12 Juli 2023

Wicaksono, A. dan Purbawa, Y. (2018). "Hutang Negara dalam Reforma Agria Studi Implementasi Mandat 9 Juta Hektar Tanah Indonesia". *Bhumi* 4(1): 24-38. ISSN 2580-2151 DOI: dx.doi.org/10.31292/jb.v4i1.214

Widodo, Sri dan Suyitno. (1999). *Pemberdayaan Pertanian Menuju Pemulihan Ekonomi Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media

Wikipedia. (2023). *Pertanian*, <http://id.wikipedia.org/wiki/Pertanian>, diakses tanggal 12 Juli 2023.

Zulkifli, Nasution. (2006). *Evaluasi Lahan Daerah Tangkapan Hujan Danau Toba sebagai Dasar Perencanaan Tata Guna Lahan untuk Pembangunan Berkelanjutan*. Medan: USU

---

**LAPORAN AKHIR**

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang  
Kedaulatan Pangan di Provinsi Jawa Tengah