

MODEL BANK TANAH PERTANIAN UNTUK MEWUJUDKAN INDONESIA BERDAULAT PANGAN

Wahyu Beny Mukti Setiyawan, Nabila Chyntia Dahani

Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta
E-mail : muktibeny@gmail.com, nabilachyntia666@gmail.com

ABSTRAK

This study is a normative study, using statute approach and concept approach. The results of the study are the agricultural land banking model is the right concept to be applied in order to carry out land acquisition for agricultural land. The concept has previously been widely applied in various countries, namely the United States, Switzerland, and the Netherlands. Implementation of the concept of agricultural land banks in these countries proved successful. It is also necessary to apply the concept of agricultural land banking in Indonesia from the planning stage to the comprehensive control stage so that in the future there will be no significant problems in the realization of food sovereignty in Indonesia in terms of agriculture, especially in the procurement of land for agricultural land.

Keywords : Land Banking, Agriculture, Food Sovereignty

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara agraris dengan sektor pertanian sebagai tumpuan sumber mata pencaharian bagi sebagian besar penduduknya. Menyandang label sebagai negara agraris tentunya didasarkan pada kondisi alam yang mendukung, hamparan lahan yang luas, keanekaragaman hayati yang melimpah, serta iklim tropis dimana sinar matahari terjadi sepanjang tahun yang tentunya akan memengaruhi produktivitas pertanian. Realita sumber daya alam seperti ini sewajarnya mampu membangkitkan Indonesia menjadi negara yang makmur, tercukupi kebutuhan pangan seluruh warganya.¹²⁵

¹²⁵ Henki Warsani, 2013, "Kajian Pemanfaatan Lahan Sawah Di Kecamatan Kuantan Tenga Kabupaten Kuantan Singingi", Universitas Pendidikan Indonesia.

Kendati demikian, kondisi tersebut tidak serta merta membuat Indonesia mampu dikatakan berhasil dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi seluruh rakyatnya. Kebutuhan akan pangan bukan hanya menjadi kebutuhan yang strategis dan pokok, namun merupakan bagian dari hak asasi manusia yang harus dipenuhi.¹²⁶ Seperti yang tercantum dalam Pasal 25 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) 1948,

“Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.”

Pasal tersebut memiliki makna “Setiap orang berhak atas standar kehidupan yang layak untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian, perumahan dan perawatan medis dan layanan sosial yang diperlukan, hak atas keamanan jika terjadi pengangguran, penyakit, cacat, janda atau kurangnya mata pencaharian dalam keadaan yang ada diluar kendalinya”.

Salah satu tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke 4 adalah memajukan kesejahteraan umum. Konsep kesejahteraan umum, kedudukan rakyat Indonesia bukanlah obyek semata untuk mendapatkan keuntungan bagi pemerintah dan akhirnya pada negara, tetapi rakyat sesungguhnya disamping objek, hendaknya juga sekaligus sebagai subjek pembangunan.¹²⁷ Indonesia menganut paham negara kesejahteraan. Hal ini ditegaskan oleh Perintis Kemerdekaan dan Pendiri Kesatuan NKRI bahwa negara demokratis yang akan didirikan adalah “Negara Kesejahteraan” (*walvaarstaat*)

¹²⁶ Hesti Puspitosari., *et al*, Malang, “Ancaman Kedaulatan Pangan: Politik Pangan Menuju Kedaulatan Pangan yang Berbasis Kearifan Lokal.”, *Jurnal Transisi*, Volume 3, No.1, hlm. 5.

¹²⁷ Tukino, *Kajian Kesejahteraan Rakyat dan Kesejahteraan Negara di Indonesia*, vol. 3 No. 1, 1 April 2012.

bukan “Negara Penjaga Malam” (*nachtwacheterstaat*).¹²⁸ Negara kesejahteraan (*welfarestate*) menekankan bahwa fungsi negara yang paling mendasar adalah menyejahterakan rakyatnya.¹²⁹

Kebutuhan pangan merupakan kebutuhan paling hakiki bagi seluruh rakyat Indonesia. Karena itu, sejak berdirinya Negara Republik Indonesia, UUD 1945 telah mengamanatkan bahwa Negara wajib menjalankan kedaulatan pangan (hak rakyat atas pangan)¹³⁰ dan mengupayakan terpenuhinya kebutuhan pangan bagi seluruh rakyatnya. Kewajiban tersebut mencakup kewajiban menjamin ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi seimbang.¹³¹ Agar dapat melaksanakan kewajiban tersebut secara aktif, negara wajib menguasai sumber daya alam untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Hal itu didukung dengan adanya Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”¹³²

Melihat potensi sumber daya pangan dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang kita miliki, potensi tersebut belum ditransformasikan menjadi kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia. Fakta menunjukkan bahwa areal sawah di Indonesia semakin lama semakin berkurang.¹³³ Rata-rata Petani di Indonesia hanya menguasai sekitar 0,3 Ha sawah per kepala.¹³⁴ Jadi, potensi sawah di Indonesia belum dapat dioptimalkan dengan baik. Apabila belum ada upaya perعتakan sawah

¹²⁸M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945: Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1959, hlm. 299.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Hak rakyat atas pangan diartikan sebagai hak untuk mendapatkan akses yang teratur, tetap dan bebas, baik secara langsung maupun dengan cara membeli. Lihat Artikel berjudul “Hak atas pangan

sebagai hak konstitusional. 2011 artikel ini merupakan bagian dari buku “ekonomi politik pangan” yang disunting oleh Francis dkk. Penerbit bina Desa-Cindebooks. Jakarta.

¹³¹ UU RI No 7 tahun 1996 tentang Pangan, sudah direvisi menjadi UU 18 tahun 2012.

¹³² *Vide* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

¹³³ Syahrir Ika, *Kedaulatan Pangan dan Kecukupan Pangan: Negara Wajib Mewujudkannya*. Hlm.9

¹³⁴ *Ibid.*

baru, maka Indonesia akan mengalami defisit berat sepanjang tahun mengingat jumlah penduduknya yang banyak dan terus bertambah dari tahun ke tahun.¹³⁵

Keberlanjutan sektor pertanian-tanaman pangan tengah dihadapkan pada ancaman serius, yakni luas lahan pertanian yang terus menyusut akibat konversi lahan pertanian produktif ke penggunaan non pertanian yang terjadi secara masif. Kini lahan sawah lebih menguntungkan untuk dijadikan sebagai *real estate*, pabrik atau infrastruktur untuk aktivitas industri lainnya daripada ditanami tanaman pangan.¹³⁶

Hal ini berdampak pada persoalan kedaulatan pangan. Sebagaimana dimaksud bahwa 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 sub ordinasi dari kekuatan pasar internasional.¹³⁷ Peran aktif Pemerintah Daerah yang tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) terutama dalam penyediaan peraturan perlindungan bagi lahan pertanian diperlukan demi tercapainya tujuan tersebut.

Bila sebagian besar tanah pertanian dikuasai korporasi besar, apalagi milik asing, maka kedaulatan pangan berpotensi tergadai. Oleh karena itu, potensi sumber daya alam patut dirancang dengan baik pemanfaatannya untuk produksi komoditas tanaman pangan. Potensi ini apabila dimanfaatkan secara optimal merupakan peluang bangsa kita untuk menjadi lebih maju dan sejahtera menuju kedaulatan pangan.

Demi mewujudkan kedaulatan pangan diperlukan adanya suatu sistem dan model ideal penyelenggaraan sistem pengadaan lahan

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Renstra Kementerian Pertanian 2015-2019, hlm. 80

¹³⁷ Serikat Petani Indonesia, "Kedaulatan Pangan: Konsepsi Serikat Petani Indonesia (SPI) Tentang Kedaulatan Pangan", <http://www.spi.or.id/isu-utama/kedaulatan-pangan/> diakses pada tanggal 24 Maret 2020 Pukul 11.20 WIB.

pertanian yang terimplementasi melalui Bank Tanah Pertanian untuk mencapai kedaulatan pangan di Indonesia dan tercipta jaminan tersedianya lahan pertanian masa yang akan datang.

B. PEMBAHASAN

1. Konsep Bank Tanah Pertanian

Secara konseptual, bank tanah merupakan praktik menyediakan tanah untuk penggunaan yang produktif pada masa yang akan datang seperti untuk perumahan terjangkau, pembangunan infrastruktur, investasi bisnis, dan berbagai tujuan lainnya. Plot tanah yang tersedia tersebut kemudian akan dimatangkan untuk selanjutnya dialokasikan sesuai dengan rencana penggunaannya.¹³⁸

Di negara-negara maju, bank tanah merupakan jawaban untuk menyusun strategi pembaharuan perkotaan, pelestarian ruang terbuka, dan stabilisasi nilai properti serta tanah di daerah tertentu.¹³⁹ Bank tanah dapat menjamin ketersediaan tanah untuk berbagai kebutuhan dan program pembangunan nasional jangka panjang nasional. Konsekuensinya, institusi yang memiliki tugas untuk mengimplementasikan bank tanah harus mampu menjaga keseimbangan antara kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat dengan sifat kelangkaan dari sumber daya tanah itu sendiri. Berkaitan dengan pengadaan tanah untuk lahan pertanian maka diperlukan adanya konsep bank tanah yang khusus mengatur mengenai lahan pertanian, yakni konsep Bank Tanah Pertanian.

Kehadiran Bank Tanah Pertanian ini kemudian dapat difungsikan untuk menjamin kedaulatan pangan dan pembangunan desa. Sehubungan dengan kedaulatan pangan, Bank Tanah Pertanian dapat menjamin swasembada pangan dengan mengendalikan alih fungsi

¹³⁸ Bernhard Limbong, 2013, *Bank Tanah*, Margaretha Pustaka, Jakarta. hlm. 103.

¹³⁹ Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, *Best Practises in Land Bank Operations*, Cleveland State University, Juni 2005, hlm. 17.

lahan pertanian, pelaksanaan kebijakan perluasan dan pengadaan tanah untuk lahan pertanian, perkebunan, dan peternakan berikut infrastruktur pendukung.

Perluasan pengadaan tanah untuk lahan pertanian merupakan salah satu bentuk perubahan penggunaan sumber daya lahan dari bukan lahan pertanian menjadi lahan pertanian. Secara konstitusional adanya institusi yang mengkoordinasikan Bank Tanah Pertanian ini merupakan implementasi dari Pasal 33 UUD 1945 tentang pemberdayaan sumber daya alam, dalam hal ini tanah sebagai kekayaan negara bangsa Indonesia.¹⁴⁰ Penggunaan tanah seoptimal mungkin dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Berdasarkan fungsi dan tujuan dari Bank Tanah Pertanian tersebut, maka penerapannya di Indonesia harus memperhatikan peruntukkan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang mampu mengakomodasi segala kebutuhan dan kepentingan semua pihak yang terlibat, baik perorangan (swasta), kelompok, masyarakat, maupun pemerintah.

2. Organ Pelaksana Bank Tanah Pertanian

a. Pembentukan Direktorat Pengadaan Lahan Pertanian

Berdasarkan permasalahan yang sudah disampaikan, pengadaan tanah untuk lahan pertanian belum menjadi kepentingan umum dan belum terdapat payung hukum yang mengatur mengenai pelaksanaannya. Sementara itu, guna mewujudkan kedaulatan pangan, lahan pertanian menjadi salah satu faktor utama penentu produksi pangan. Lahan pertanian yang dimaksud dalam tulisan ini adalah lahan pertanian dalam arti sempit, yakni sebagai suatu usaha yang hanya bergerak di bidang tanaman saja.¹⁴¹ Diperlukan sistem yang tepat untuk menjamin kepastian

¹⁴⁰ *Vide* Pasal 33 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

¹⁴¹ Luthfi Fatah, 2006, *Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*, Pustaka Buana, Kalimantan Selatan, hlm. 29.

hukum dari pelaksanaan pengadaan tanah untuk lahan pertanian ini. Sistem yang dapat menjadi jawaban dari permasalahan ini adalah sistem bank tanah pertanian. Kesimpulannya, bank tanah lebih mengacu pada proses akuisisi tanah masyarakat yang belum dikembangkan atau tidak produktif untuk tujuan pengembangan di masa mendatang.¹⁴²

Efektivitas penerapan konsep bank tanah ini bergantung pada regulasi serta kelembagaan yang mengaturnya. Kejelasan fungsi dan tujuan menjadi faktor penting dalam struktur tata kelola bank tanah.¹⁴³ Dukungan dari regulasi dan lembaga yang komprehensif, tentu saja bank tanah dapat mewujudkan fungsinya, secara khusus dalam tulisan ini terkait fungsi sebagai penghimpun tanah (*land keeper*), pengaman tanah (*land warantee*), penyalur tanah (*land distributor*), dan sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchaser*).

Dilihat dari segi kelembagaan, pada dasarnya terdapat Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia (Kementerian ATR) atau dapat disebut Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Terkait dengan tugas untuk menyelenggarakan pengadaan tanah, terdapat Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah (Ditjen V) yang memiliki tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah, penilaian tanah, pengaturan dan penetapan tanah instansi, serta pembinaan dan pengendalian pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁴⁴ Ditjen V belum terdapat organ yang secara khusus mengurus mengenai pengadaan

¹⁴² Frank S.Alexander, *Land Bank As Metropolitan Policy*, Brookings Institution Metropolitan Policy Program, 2008.

¹⁴³ Frank S Alexander, *Land Baks and Land Banking*, Center for Community Progress, Washington, 2011.

¹⁴⁴ *Vide* Pasal 421 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

tanah untuk lahan pertanian. Namun, agar lebih terfokus serta memudahkan tata kelola serta pengaturan mengenai pengadaan tanah untuk lahan pertanian, maka diperlukan suatu organ khusus yang mengurus hal ini, yakni dibentuknya Direktorat Pengadaan Lahan Pertanian (DPLP).

Penulis melihat segi tata kelola organisasi kementerian, pembentukan direktorat baru ini diperbolehkan, berdasarkan Pasal 16 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara yang menyatakan bahwa sebuah Direktorat Jenderal terdiri atas Sekretariat Direktorat Jenderal dan paling banyak lima Direktorat.¹⁴⁵ Ditjen V hanya terdapat tiga direktorat yakni; Direktorat Pemanfaatan Tanah Pemerintah, Direktorat Pembinaan Pengadaan dan Penetapan Tanah Pemerintah, dan Direktorat Penilaian Tanah, sehingga masih dimungkinkan untuk menambah direktorat baru ke dalam susunan organisasi tersebut untuk mengurus hal yang lebih khusus, yakni pengadaan tanah untuk lahan pertanian. Sesuai dengan pendapat Frank Alexander yang menyatakan bahwa pelaksanaan bank tanah tidak akan berjalan efektif jika terlalu banyak tujuan, fungsi dan ekspektasi yang diharapkan, sehingga akan lebih efektif jika terdapat suatu organ yang mencakup semua fungsi dan tujuan terfokus ke arah pengadaan tanah untuk lahan pertanian.¹⁴⁶ DPLP ini nantinya akan memiliki fungsi untuk merumuskan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, kriteria, melaksanakan kebijakan, pemberian bimbingan teknis, pengawasan dalam bentuk supervisi, pelaporan, evaluasi serta pengendalian di bidang pengadaan tanah untuk lahan pertanian. Berdasarkan fungsi tersebut maka dapat dilihat bahwa DPLP akan menjalankan tugas yang sangat komprehensif yakni dari tahap persiapan hingga tahap pengendalian

¹⁴⁵ *Vide* Pasal 16 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara.

¹⁴⁶ Frank Alexander, *Land Bank Authorities: A Guide for the Creation and Operation of Local Land Banks* (2005).

dan semua tugas tersebut akan diselesaikan dengan mekanisme bank tanah pertanian.

Pembentukan organ baru di bawah Kementerian ATR ini tentunya lebih memudahkan berkoordinasi berkaitan dengan hal teknis lain di bidang pertanahan sebagai contoh jika DPLP ingin membuat suatu kawasan khusus berbasis pertanian maka tentunya akan lebih mudah untuk bekerja sama dengan Direktorat Jenderal Penataan Agraria (Ditjen IV) jika organ tersebut terdapat dalam satu lingkup kementerian yang sama. Pilihan dibentuknya DPLP sebagai organ baru ini tentunya akan lebih membawa keuntungan daripada membuat lembaga baru di luar Kementerian ATR. Jika mengamati dari sisi biaya tentunya dengan menambah suatu organ akan memperkecil biaya dibandingkan dengan biaya pembentukan suatu lembaga baru.

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional memegang fungsi pengadaan tanah untuk lahan pertanian, pada khususnya dikelola oleh Bidang II/Seksi II (Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah) yang berada di bawah kewenangan Ditjen V.¹⁴⁷

b. Regulasi Pengadaan Tanah untuk Lahan Pertanian

Penulis mengamati dengan diikutsertakannya lahan pertanian sebagai salah satu kepentingan umum maka harus diadakan perubahan ketentuan mengenai objek apa saja yang dapat menjadi kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam perubahan undang-undang tersebut perlu juga diamanahkan perintah pembentukan peraturan pemerintah yang secara khusus teknis mengenai hal-hal yang menjadi kepentingan umum, dalam hal ini adalah lahan pertanian. Secara

¹⁴⁷ *Vide* Pasal 5 Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 167/KEP – 7.1/VI/2015 tentang Hubungan Tugas Pokok dan Fungsi Unit Organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Pusat dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.

garis besar, aspek yang harus termuat dalam peraturan pemerintah tersebut adalah : 1) persiapan proses akuisisi tanah objek pengadaan tanah untuk lahan pertanian 2) distribusi lahan pertanian kepada subjek penerima 3) kesejahteraan petani sebagai subjek utama penerima 4) mekanisme pemberian ganti rugi yang adil 5) proses pengawasan dan pengendalian. Dapat dilihat bahwa peraturan presiden tersebut nantinya akan mengatur hal yang sangat teknis mulai dari persiapan hingga pengendalian.

Berkaitan dengan organ yang nantinya akan menjalankan peraturan presiden tersebut yakni DPLP, sebelumnya perlu diadakan perubahan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, untuk memasukkan DPLP sebagai salah satu organ di bawah Ditjen V agar DPLP dapat menjalankan tugas sebagaimana mestinya.

Selain pengaturan mengenai hal teknis, dalam peraturan presiden tersebut terdapat adanya pengaturan mengenai pembentukan sebuah kawasan pertanian khusus di daerah-daerah tertentu.

Penulis berpendapat, terdapat amanat pembentukan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan, yang di dalamnya memuat penunjukan suatu daerah untuk menjadi kawasan pertanian khusus.

3. Teknis Pelaksanaan dan Hasil Keluaran Bank Tanah Pertanian

a. Teknis Pelaksanaan

Tanah yang menjadi objek dalam pengadaan tanah ini adalah tanah bekas hak guna usaha, tanah terlantar, tanah yang diserahkan oleh developer, tanah hasil konsolidasi tanah, tanah asset Kementerian ATR, tanah perorangan, tanah pemerintah daerah yang belum digunakan, tanah negara yang berasal dari pencabutan hak dan

pembebasan tanah. Adapun konsep bank tanah yang diajukan Penulis meliputi tiga tahapan yakni tahapan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian.

Tahap perencanaan dalam sistem bank tanah pertanian, DLPP akan menunjuk suatu daerah yang berpotensi untuk menjadi daerah sasaran pengadaan tanah untuk lahan pertanian, yakni Kawasan Pertanian Terpadu berdasarkan kriteria-kriteria tertentu, berdasarkan kriteria-kriteria tertentu yaitu memperhatikan faktor-faktor pendukung pertanian seperti ketersediaan irigasi, aksesibilitas yang mudah dalam mengakses bibit, kesuburan lahan, iklim, jenis tanah, luas lahan yang dimungkinkan untuk menjadi lahan pertanian dan sarana pertanian lain serta faktor lain yang menunjang keberhasilan pertanian. Selain itu juga diperhitungkan riwayat daerah tersebut dalam memproduksi komoditas pangan. Pihak yang bertugas untuk mengurus pengadaan tanah untuk lahan pertanian melalui bank tanah pertanian di daerah ini adalah Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, secara khusus di bawah Bidang II/Seksi II (Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah) namun tetap berkoordinasi dengan Bidang III/Seksi III (Pengaturan dan Penataan Pertanahan) yang mengurus penataan kawasan tertentu, karena akan terdapat pembentukan Kawasan Pertanian Terpadu di daerah tertentu yang ditunjuk.

Kemudian, akan dilakukan diskusi dengan pemerintah provinsi atau kabupaten/kota yang ditunjuk untuk menjadi Kawasan Pertanian Terpadu untuk merencanakan pengadaan tanah untuk lahan pertanian melalui bank tanah pertanian sesuai dengan rencana tata ruang wilayah daerah terkait dan rencana pembangunan nasional/daerah. Selanjutnya, dilaksanakanlah pemetaan tanah-tanah yang berpotensi menjadi lahan pertanian dan ditetapkan tanah yang akan menjadi lahan pertanian sebagai objek pengadaan tanah untuk lahan pertanian. Setelah rencana dan pengadaan lahan tersebut disepakati oleh pemerintah daerah terkait, maka akan dibentuk Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang akan menjadi payung

hukum dari tata kelola dan pelaksanaan di Kawasan Pertanian Terpadu yang ditunjuk.

Fungsi penghimpun tanah (*land keeper*) diimplementasikan pada tahapan awal pelaksanaan. Terhadap tanah yang tidak ditentukan mekanisme tertentu untuk perolehannya, maka akan menggunakan mekanisme pembelian dengan harga yang disepakati antara pemegang hak atas tanah dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Tanah tersebut adalah tanah perseorangan dan tanah yang diserahkan oleh developer. Berkaitan dengan fungsi pendistribusian tanah (*land distribution*), dalam tahapan pelaksanaan adalah dengan melihat data inventaris lahan pertanian yang dimiliki oleh petani sesuai dengan penggolongan petani berdasarkan kepemilikan tanah yakni:

- 1) Petani buruh/buruh tani, adalah petani yang sama sekali tidak memiliki lahan sawah
- 2) Petani gurem, adalah petani yang memiliki lahan sawah antara 0,1 s/d 0,50 hektar
- 3) Petani kecil, adalah petani yang memiliki lahan sawah 0,51 s/d 1 hektar
- 4) Petani besar, adalah petani yang memiliki lahan sawah lebih dari satu hektar¹⁴⁸

Skala prioritas subjek penerima lahan pertanian tersebut diurutkan berdasarkan urutan tersebut. Sebelum tanah didistribusikan akan dilakukan pembinaan dan inventaris terhadap tanah – tanah tersebut. Pihak pengurus Kawasan Pertanian Terpadu, yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional akan memberikan kemudahan-kemudahan untuk petani serta melakukan pembinaan terhadap petani tersebut dan memberikan bantuan serta insentif, sebagai contoh dalam hal rekomendasi tanaman apa yang ditanam, subsidi untuk pembelian bibit, pupuk, serta pembinaan teknis terkait pengairan lahan pertanian. Sebagai gantinya nanti, pemerintah menjadi pihak yang mendapat prioritas pertama

¹⁴⁸ Entang Sastraatmadja, 2010, *Masyarakat Geografi Indonesia*, Suara Petani, Bandung, hlm. 10

untuk membeli hasil panen dengan harga yang menguntungkan petani pula.

Pada tahap pengendalian, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional akan menerapkan fungsi pengendali penguasaan tanah (*land purchaser*) akan melakukan peninjauan kembali ke lapangan untuk melihat bahwa tanah tersebut benar digunakan oleh subjek yang berhak dan bukan dikendalikan oleh petani besar serta tanah tersebut digunakan sesuai fungsinya sebagai lahan pertanian. Pengendalian tersebut akan dilakukan secara berkala setiap enam bulan sekali agar tetap terkendali. Dalam mekanisme pengendalian tersebut akan terdapat sanksi administratif yang akan dikenakan jika penggunaan tanah tersebut tidak sebagaimana mestinya.

Karena tanah-tanah tersebut akan menjadi tanah negara maka untuk pendistribusiannya nanti, tanah tersebut akan menjadi Hak Pengelolaan yang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 tahun 1997 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya pada Bab I tentang Pengertian Hak Pengelolaan yang menyebutkan “Yang dimaksud dengan “Hak Pengelolaan” adalah Hak Pengelolaan yang berisi wewenang untuk:

- 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan
- 2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya
- 3) Menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang

berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.¹⁴⁹

b. Hasil Keluaran Bank Tanah Pertanian

Hasil keluaran yang diharapkan dari penerapan sistem bank tanah pertanian dalam rangka pengadaan tanah untuk lahan pertanian ini adalah adanya Kawasan Pertanian Terpadu. Pada dasarnya Kawasan Pertanian Terpadu ini akan menjalankan tugas serta fungsi dengan mekanisme yang telah dijelaskan sebelumnya. Dasar hukum penunjukkan serta pembentukan Kawasan Pertanian Terpadu ini menggunakan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Tujuan yang diharapkan dari proses ini adalah terbentuknya Kawasan Pertanian Terpadu yang akan menjadi lumbung pangan nasional. Dengan terwujudnya satu daerah yang berhasil untuk menjadi Kawasan Pertanian Terpadu, maka daerah tersebut dapat menjadi percontohan bagi daerah lain, sehingga sedikit demi sedikit akan tercipta lumbung pangan di berbagai daerah di Indonesia sehingga akan terwujud kedaulatan pangan di Indonesia. Selain itu, kawasan ini kemudian akan diintegrasikan secara linier dengan kawasan produksi pangan untuk memperpendek jarak antara penyedia bahan mentah pangan dengan pengelola produk pangan berdasarkan asas efektifitas dan efisiensi untuk mendukung perwujudan Kedaulatan Pangan di Indonesia.

¹⁴⁹ *Vide* pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Kondisi lahan pertanian di Indonesia dalam keadaan terancam karena saat ini sektor pertanian dikuasai oleh para pemodal besar dengan cara membeli dari petani kecil dan pada perkembangannya tanah ini dialih fungsikan di luar bidang pertanian, sehingga lahan pertanian semakin berkurang. Berkurangnya lahan pertanian ini menjadi salah satu penghambat terwujudnya kedaulatan pangan. Dapat dilihat bahwa pengadaan tanah untuk lahan pertanian belum menjadi prioritas bagi pemerintah karena lahan pertanian belum menjadi kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pengadaan lahan pertanian ini seharusnya dimasukkan sebagai salah satu kepentingan umum, serta diperlukan sistem pengadaan tanah untuk lahan pertanian yang mengatur proses dari tahap perencanaan hingga tahap pengendalian. Dengan perbaikan sistem pengadaan tanah untuk lahan pertanian akan menunjang meningkatnya produksi pangan dengan tetap memperhatikan kesejahteraan petani.

Sistem yang tepat untuk mewujudkan Indonesia berdaulat pangan melalui pengadaan tanah untuk lahan pertanian adalah menggunakan konsep Bank Tanah Pertanian, yakni proses akuisisi struktural dan pengelolaan lahan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mendistribusikan tanah demi memperbaiki produksi pertanian dan mencapai kedaulatan pangan. Organ yang akan mengkoordinasi secara khusus mengenai pengadaan tanah untuk lahan pertanian adalah Direktorat Pengadaan Lahan Pertanian (DPLP) yang ada di bawah Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Dengan dibentuknya DPLP ini, diharapkan lahan pertanian akan menjadi salah satu fokus pemerintah dan praktik pelaksanaan pengadaan tanah untuk lahan pertanian akan berjalan lebih terfokus dan efektif. Perwujudan dari sistem tersebut adalah dibentuknya Kawasan Pertanian Terpadu yang mencakup suatu wilayah atau lahan hasil akuisisi bank tanah pertanian dengan memperhatikan faktor-faktor pendukung pertanian. Tujuan dari dibentuknya Kawasan Pertanian Terpadu ini adalah untuk merintis adanya lumbung pangan nasional serta menjadi daerah

percontohan bagi daerah lain agar dapat mewujudkan kedaulatan pangan melalui lumbung pangan yang tersebar di beberapa daerah di Indonesia.

2. Saran

1. Perlunya perbaikan sistem pengadaan tanah untuk lahan pertanian menggunakan mekanisme Bank Tanah Pertanian yang komprehensif dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pengendalian;
2. Perlunya pembentukan Direktorat Pengadaan Lahan Pertanian yang berkedudukan di bawah Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Direktorat Pengadaan Lahan Pertanian akan menunjuk daerah tertentu untuk menjadi Kawasan Pertanian Terpadu melalui sistem Bank Tanah Pertanian, dengan harapan dapat menjadi lumbung pangan nasional dan mewujudkan kedaulatan pangan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- Entang Sastraatmadja, 2010, *Masyarakat Geografi Indonesia*, Margaretha Pustaka : Jakarta.
- Luthfi Fatah, 2006, *Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*, Pustaka Buana : Kalimantan Selatan.
- Sitorus, Oloan dan Dayat Limbong, 2004, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia : Yogyakarta.
- Soehino, 1998, *Ilmu Negara*. Liberty : Yogyakarta.
- Syahrir Ika, 2009, *Kedaulatan Pangan dan Kecukupan Pangan : Negara Wajib Mewujudkannya*, Cahaya Atma Pustaka : Yogyakarta
- Tukino, 2012, *Kajian Kesejahteraan Rakyat dan Kesejahteraan Negara di Indonesia*, Sinar Grafika : Jakarta.
- Yamin, M, 1959, *Naskah Persiapan UUD 1945 : Risalah Sidang BPUPKI/PPKI*, Sekretariat Negara Republik Indonesia : Jakarta.

Artikel dan Jurnal

- Bernhard Limbong, Harian Suara Pembaruan, “*Bank Tanah Untuk Pembangunan*”, Edisi 27 Juli 2012.
- Frank S. Alexander, *Land Bank Authorities : A Guide for the Creation and Operation of Local Land Banks*, Brookings Institution Metropolitan Policy Program : Washington, 2005.
- Frank S. Alexander, *Land Bank As Metropolitan Policy*, Brookings Institution Metropolitan Policy Program : Washington, 2008.
- Frank S. Alexander, *Land Banks and Land Banking, Center for Community Progress*, Brookings Institution Metropolitan Policy Program : Washington, 2011.
- Henki Warsani, “*Kajian Pemanfaatan Lahan Sawah Di Kecamatan Kuantan Tenga Kabupaten Kuantan Singingi*”, Volume 5, No. 2, Agustus 2014.
- Kevin O'Brien dkk, *Best Practices in Land Bank Operation*, Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs Cleveland University, 2005.
- Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs, *Best Practises in Land Bank Operations*, Cleveland State University, 2005.
- Puspitosari, Hesti, *et. all*, , “*Ancaman Kedaulatan Pangan : Politik Pangan Menuju Kedaulatan Pangan yang Berbasis Kearifan Lokal.*”, *Jurnal Transisi*, Volume 3, No. 1, April 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005.
Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara.
Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya.
Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 167/KEP-7.1/VI/2015 tentang Hubungan Tugas Pokok dan Fungsi Unit Organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Pusat dengan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.
Renstra Kementerian Pertanian 2015-2019.

Internet/Website

<https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/>, diakses pada tanggal 24 Maret 2020 Pukul 11.00 WIB.
<http://www.spi.or.id/isu-utama/kedaulatan-pangan/>, diakses pada tanggal 24 Maret 2020 Pukul 11.20 WIB.