



## Politik Hukum Pertanian Indonesia Dalam Menghadapi Tantangan Global

Tity Wahyu Setiawati, Mardjo dan Tutut Ferdiana Mahita Paksi  
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Jln.Prof Soedarto SH, Tembalang, Semarang

[tity\\_fhundip@yahoo.com](mailto:tity_fhundip@yahoo.com); [marjo.fh.undip@gmail.com](mailto:marjo.fh.undip@gmail.com); [tututferdiana@gmail.com](mailto:tututferdiana@gmail.com)

Received: 26 Juli 2019; Accepted: 12 Desember 2019; Published: 17 Februari 2020

DOI: 10.20885/iustum.vol26.iss3.art8

### Abstract

*The structure of agricultural policy in Indonesia is still reaping with many problems which include the conversion of agricultural land to non-agricultural land, the low level of the farmers' welfare, as well as the land reform policy. To unravel the causes of these problems, this research intends to first, discuss the politics of agricultural law in Indonesia from the Old Order era to the Reformation, and second, to offer ideas for improving the development of agricultural law politics in order to face the global challenges. This study uses a normative legal research method by reviewing the statutory approach and historical approach. The research concluded that, first, during the Old Order the political direction of the agricultural sector was emphasized on the inventory of agricultural and plantation land. During the New Order era, the political direction of the agricultural sector was divided into two, namely, the direction of food sovereignty and semi-industrial agriculture. During the reform period, the dominance of the influence of foreign capitalism in the legislation. Second, the ideas offered to face the global challenges are by building a legal policy for agriculture based on economic democracy as initiated by Bung Hatta.*

*Keyword: Legal policy; agriculture; government; globalization*

### Abstrak

Pengaturan kebijakan pertanian di Indonesia masih menuai banyak permasalahan yang meliputi alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian, kesejahteraan petani yang masih rendah, hingga kebijakan *land reform*. Untuk mengurai sebab permasalahan tersebut, maka penelitian ini bermaksud membahas *pertama*, politik hukum pertanian di Indonesia sejak era Orde Lama hingga Reformasi, serta *kedua*, menawarkan gagasan perbaikan pembangunan politik hukum pertanian guna menghadapi tantangan global. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang ditelaah dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan historis. Adapun penelitian menyimpulkan bahwa, *pertama*, pada masa Orde Lama arah politik hukum sektor pertanian ditekankan pada inventarisir lahan pertanian dan perkebunan. Pada masa Orde Baru, arah politik hukum sektor pertanian terbagi dalam dua corak yakni corak untuk menuju kedaulatan pangan dan pertanian semi industrialisasi. Pada masa reformasi menunjukkan dominasi pengaruh kapitalisme asing dalam peraturan perundang-undangan. *Kedua*, gagasan yang ditawarkan untuk menghadapi tantangan global adalah dengan membangun politik hukum pertanian yang berbasis demokrasi ekonomi sebagaimana yang digagas oleh Bung Hatta.

Kata-kata Kunci: Politik hukum; pertanian; pemerintah; globalisasi

## Pendahuluan

Indonesia<sup>1</sup> merupakan negeri bercirikan nusantara<sup>2</sup> yang memiliki letak strategis dan kekayaan alam melimpah. Soekarno menggambarkan Indonesia sebagai “negara laut yang ditaburi pulau-pulau”.<sup>3</sup> Luasnya lautan dan gugusan kepulauan yang subur menjadikan Indonesia negeri yang kaya Sumber Daya Alam (SDA).<sup>4</sup> Letak strategis dan SDA yang melimpah membuat Indonesia menjadi “titik temu penjelajahan bahari yang membawa pelbagai arus peradaban” sekaligus magnet bagi bangsa-bangsa lain untuk mengeksplorasi kekayaan SDA Indonesia. Kenyataan tersebut terlihat dari tujuan penjajahan yang dilakukan oleh Belanda untuk menguasai rempah-rempah Indonesia dan menjadikan Indonesia sebagai lumbung pendanaan perang Eropa.<sup>5</sup>

Uraian di atas menegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang subur. Kesuburuan tanah Indonesia menjadikan Indonesia sebagai negara agraris karena memiliki potensi pertanian yang besar dan lahan pertanian yang luas. Keunggulan di bidang pertanian tentu berpotensi untuk meningkatkan perekonomian negara selain untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri.<sup>6</sup> Kebutuhan pangan merupakan salah satu kebutuhan krusial dalam kehidupan sehari-hari. Pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi keberlangsungan kehidupan suatu bangsa. Ketersediaan pangan yang lebih kecil dibanding kebutuhannya dapat menciptakan ketidakstabilan ekonomi. Berbagai gejolak sosial dan politik

---

<sup>1</sup> Nama “Indonesia” pertama kali dikenalkan oleh James Richardson Logan yang merupakan seorang antropolog asal Inggris dalam karyanya yang berjudul “*The Ethnology of the Indian Archipelago*.” Karya Richardson ini dimuat dalam *Journal of the Indian Archipelago and Eastern Asia* yang terbit pada tahun 1850 di Singapura. Istilah nama Indonesia karya Richardson tersebut kemudian di populerkan Adolf Bastian. Leo Suryadinata (Editor), *Pemikiran Politik Etnis Tionghoa Indonesia 1900-1995*, (Penterjemah) Nur Imam Subono, LP3ES, Jakarta, 2005, hlm. 381-382.

<sup>2</sup> Menurut Yudi Latif istilah yang lazim dipakai untuk melukiskan negara Indonesia adalah “negara kepulauan”, yang mengandung bias daratan. Hal tersebut lebih sesuai dengan istilah *archipelago*. *Archipelago* berasal dari kata *arch/archi* yaitu kekuasaan dan *pelago/pelagos* yang artinya lautan yang bila digabungkan menjadi kekuasaan lautan. Baca: Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas, Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 2.

<sup>3</sup> Berdasarkan pola pemikiran Soekarno tersebut maka Indonesia layak untuk menyandang sebutan Nusantara atau *Archipelago*. Lebih lanjut Pendapat dari Soekarno tersebut sejalan dengan pernyataan Mohammad Hatta. Hal tersebut dapat dilihat dalam pemikiran Mohammad Hatta yang melukiskan korelasi antara kekayaan alam, posisi strategis, serta perkembangan budaya masyarakat Nusantara. Yudi Latif, *Op. Cit.*, hlm. 2-3.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Supomo, *Sejarah Hukum Adat Jilid I, Dari Zaman Kompeni Sehingga Tahun 1948*, Pradnya Pramita, Jakarta, 1982, hlm. 9.

<sup>6</sup> Afwit Freastoni dan Sirajudin, Politik Hukum Perlindungan Lahan Pertanian dan Hak Asasi Petani Sebagai Instrumen Mewujudkan Ketahanan Pangan Berkelanjutan Indonesia, *Jurnal Konstitusi* PUSKASI FH Universitas Widyagama Malang Volume III Nomor 2 November 2010, hlm. 149.

dapat terganggu jika ketahanan pangan terganggu. Kondisi kritis tersebut dapat membahayakan stabilitas nasional dan meruntuhkan pemerintahan yang berkuasa.<sup>7</sup>

Usaha memenuhi kebutuhan pangan melalui kebijakan ketahanan pangan harus menjadi isu sentral dalam membangun kesejahteraan masyarakat. Titik tolak arah pembangunan politik hukum pertanian harus berdasarkan rencana untuk membangun sistem pertanian berkelanjutan. Usaha ini diawali dengan pembangunan sistem pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture of the system*) untuk meningkatkan kualitas kehidupan (*quality of life*).<sup>8</sup>

Pengelolaan pertanian di Indonesia hingga saat ini justru masih bermasalah. Adapun permasalahan tersebut meliputi: *pertama*, alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) dari 2009 sampai dengan 2013 terjadi penyempitan lahan pertanian sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut.

Tabel 1  
Luas Lahan Pertanian di Indonesia Tahun 2003-2009

No	Jenis Lahan	Tahun					Pertumbuhan 2013 over 2012
		2009	2010	2011	2012	2013	
1.	Sawah	8.068.427	8.002.552	8.094.862	8.132.345,91	8.112.103	-0.25
	a. Sawah Irigasi	4.905.107	4.893.128	4.924.172	4.417.581,92	48.195.525	9.1
	b. Sawah Non Irigasi	3.163.220	3.109.424	3.170.690	3.714.763,99	3.292.578	-11.37
2.	Tegal	11.782.332	11.877.777	11.626.219	11.947.956	11.876.881	-0.59
3.	Ladang	5.428.689	5.334.545	5.967.171	5.262.030	527.895	-0.21
4.	Lahan yang Sementara Tidak diusahakan	14.880.526	14.754.249	14.378.586	14.245.408	15.213.815	-0.22

Sumber : Badan Pusat Statistik 2003-2009

Data tersebut menunjukkan bahwa penyempitan lahan pertanian semakin meluas kecuali pada lahan yang difungsikan untuk bercocok tanam secara ladang. Mayoritas pengalihfungsian lahan sektor pertanian digunakan untuk keperluan pembukaan lahan pemukiman akibat pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi.<sup>9</sup> Salah satu alasan semakin berkurangnya lahan pertanian tidak lain

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Karwan A.Salikin, *Sistem Pertanian Berkelanjutan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2003, hlm. 13.

<sup>9</sup> Misalkan sebagaimana yang terjadi di Bekasi-Cikarang berdasarkan data dari Dinas Kabupaten Bekasi lahan pertanian menyusut sekitar 1.500 Ha per tahun, pada tahun 2014 masih terdapat lahan seluas 52.000 Ha, sementara pada tahun 2017 berkurang kembali menjadi 48.000 Ha. Lahan pertanian tersebut beralih menjadi kawasan perumahan ataupun industri. Sri Lestari, *Sawah Beralih Jadi Perumahan atau Industri Mengancam Ketahanan Pangan*, diakses melalui [www.bbc.com/indonesia/indonesia-41078646](http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-41078646) pada 13 Maret 2018 pukul 07.40 WIB.

dikarenakan terdapat benturan dengan Rencana Tata Ruang dan Tata Wilayah daerah.

Pengurangan lahan pertanian di atas lantasi menyebabkan ketergantungan impor komoditas pangan. Bahkan ironisnya, sebagai negara agraris Indonesia mengimpor 29 jenis komoditas pangan.<sup>10</sup> Apalagi sejak 2010 Indonesia sudah menghadapi *ASEAN-China FreeTrade Area* yang akan memudahkan masuknya produk pangan asing ke dalam negeri dan mengalahkan produk dalam negeri.

*Kedua*, persoalan utama yang menyebabkan tingginya konversi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian adalah faktor kesejahteraan petani. Lahan-lahan pertanian dijual oleh pemiliknya dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Hal tersebut menunjukkan bahwa dengan berbekal lahan pertanian yang dimiliki tidak menunjukkan kesejahteraan keluarga sebagai petani. Menurut data BPS, 29 juta jiwa penduduk Indonesia masih berada di bawah garis kemiskinan, sebanyak 18 juta jiwanya berada di pedesaan.<sup>11</sup>

Nilai Tukar Petani sekitar 100-105 sejak 2010 dibandingkan dengan target batas bawah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yaitu sebesar 115-120.<sup>12</sup> Angka tersebut menunjukkan bahwa petani (nelayan, peternak, perkebun) Indonesia belum sejahtera. Selain faktor ekonomi, keterbatasan sumber daya lahan dan pertumbuhan penduduk menambah alasan tingginya konversi lahan ke sektor non-pertanian. Minimnya kesejahteraan menjadikan profesi petani ditinggalkan oleh generasi muda. Remaja usia produktif pun lebih memilih untuk menjadi buruh pabrik daripada seorang petani yang secara tidak langsung mendukung pertumbuhan industri modern.

---

<sup>10</sup> Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN-SETJEN DPR RI, *Permasalahan dan Upaya Peningkatan Produktivitas Pertanian* hlm.111, data diakses melalui Badan Pusat Statistik, lihat juga (<http://m.liputan6.com/bisnis/read/791549/daftar-29-bahan-pangan-yang-diimpor-ri-sampainovember#sthash.CXmkDayR.dpuf>)

<sup>11</sup> Focus Group Discussion dengan topik “Meningkatkan Produktivitas Pertanian Guna Mewujudkan Ketahanan Pangan Dalam Rangka Ketahanan Nasional”, 7 & 24 Agustus 2012, Prof. Dr. Ir. Bustanul Arifin; Dr. Ir. Tjuk Eko Hari Basuki, MST.; Prof. Dr. Ir. Dadan Umar Daihani, DEA ;Dr. Ir. H.S. Dillon; Guru Prof. Dr. Bungaran Saragih, M.Ec dan Dr. Aviliani, SE, M.Si. Lihat pula tulisan Meningkatkan Produktivitas Pertanian Guna Mewujudkan Ketahanan Pangan dalam Rangka Ketahanan Nasional, *Jurnal Kajian Lembanas RI*, Edisi 15, Mei 2013 diakses melalui <https://docplayer.info/378183-Meningkatkan-produktivitas-pertanian-guna-mewujudkan-ketahanan-pangan-dalam-rangka-ketahanan-nasional.html> pada 12 September 2018 pukul 15.00 WIB.

<sup>12</sup> *Ibid.*

*Ketiga*, persoalan *land reform* yang tidak kunjung selesai. Padahal adanya *land reform* ditujukan untuk memperbaiki struktur ketimpangan lahan, mengembalikan tanah sebagai alat produksi pertanian yang berdampak pada peningkatan produktivitas serta menaikkan taraf hidup petani. Namun, Sensus Pertanian pada 2013 justru menunjukkan bahwa setiap menit Indonesia kehilangan 0,25 Ha lahan pertanian, karena beralih fungsi menjadi lahan non-pertanian.<sup>13</sup> Selain itu, adanya ketidakseimbangan antara kepemilikan dan penguasaan lahan antara petani dengan sektor lain menyebabkan kalahnya sektor pertanian dengan sektor industri maju.<sup>14</sup>

Ketiga permasalahan yang telah dikemukakan di atas menunjukkan bahwa pengaturan kebijakan pertanian di Indonesia menuai banyak permasalahan baik dalam tataran konsep maupun praktik. Kondisi tersebut tentunya menghambat visi Indonesia untuk mencapai kedaulatan pangan. Belum pula terdapat gempuran keras persaingan dari pihak asing melalui pasar bebas dan impor bahan pangan. Kondisi tersebut tentu menjadi ancaman tersendiri bagi masyarakat Indonesia terutama bagi kaum petani.

Politik hukum dalam konteks penelitian ini dipahami sebagai tujuan yang hendak dicapai dan sarana untuk mencapai tujuan.<sup>15</sup> Politik hukum pertanian menunjukkan arah untuk mewujudkan pengaturan hukum sektor pertanian di Indonesia. Tujuan yang hendak dicapai dari pengelolaan sektor pertanian tentu berkaitan dengan upaya-upaya untuk melindungi dan memberdayakan sektor pertanian dari ancaman pusaran pasar bebas dan perdagangan internasional melalui *World Trade Organization* (WTO). Pasar bebas dan perdagangan internasional merupakan bentuk globalisasi ekonomi yang kental dengan penyebaran paham liberal.<sup>16</sup> Oleh karenanya perlu dilakukan studi mengenai “Politik Hukum Pertanian Indonesia dalam Menghadapi Tantangan Global”.

---

<sup>13</sup> Diakses melalui <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57f7bea12675c/mengintip-reforma-agraria-dan-persoalan-yang-tak-kunjung-rampung> pada 13 Maret 2018 pukul 09.00 WIB

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Abdul Latif, *Politik Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 8-9.

<sup>16</sup> Globalisasi ekonomi merupakan bentuk integrasi ekonomi internasional pada sistem ekonomi nasional yang disadari adanya keterbukaan tanpa batas. Lihat Bagong Suyanto, *Sosiologi Ekonomi, Kapitalisme dan Konsumsi di Era Masyarakat Post-Modernisme*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 93. Lebih lanjut menurut pendapat IMF, globalisasi ekonomi merupakan suatu proses *sharing* kegiatan ekonomi dunia yang berjalan melanda segala masyarakat di berbagai negara dengan mengambil tiga bentuk kegiatan yaitu perdangan internasional, investasi asing langsung,

### **Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini meliputi: *Pertama*, bagaimana politik hukum sektor pertanian di Indonesia? *Kedua*, bagaimana membangun politik hukum pertanian yang tepat di Indonesia dalam menghadapi tantangan global?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis politik hukum sektor pertanian di Indonesia dari masa orde lama, orde baru, hingga era reformasi, serta menyusun kembali landasan berfikir politik hukum yang berbasis keadilan di Indonesia dalam rangka mengembalikan kesejahteraan petani dan memenuhi cadangan pangan dalam negeri yang berbasis demokrasi ekonomi, ditengah pengaruh dan tantangan globalisasi.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini termasuk dalam tipologi penelitian hukum normatif yang ditelaah dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan politik hukum di bidang pertanian, sementara pendekatan sejarah digunakan untuk menguraikan perkembangan pola perumusan hukum di sektor pertanian sejak era orde lama, orde baru, dan era reformasi.<sup>17</sup>

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang mencakup bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan di bidang pertanian meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Peraturan Presiden

---

dan aliran pasar modal. Diakses dari [http://www.worldbank.org/economicpolicy/globalization/ag\\_01.htm](http://www.worldbank.org/economicpolicy/globalization/ag_01.htm), *The World Bank Group, Globalization*, pada 13 September 2019 pukul 09.30 WIB.

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenida Media, Jakarta, 2011, hlm. 34.

Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal, serta bahan hukum sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang saat ini sudah dinyatakan dicabut dan tidak berlaku, buku-buku atau referensi yang terkait dengan isu yang dibahas.<sup>18</sup>

Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka secara ekstensif maupun intensif guna mengkaji, meneliti, dan menelusuri data sekunder.<sup>19</sup> Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan merujuk teori, konsep, dan peraturan perundang-undangan.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Perkembangan Politik Hukum di Bidang Pertanian di Indonesia

Mahfud MD menegaskan, bahwa politik hukum sejatinya merupakan arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara.<sup>20</sup> Sementara itu, Hans Kelsen mengemukakan bahwa politik hukum merupakan politik sebagai etik dan politik sebagai teknik.<sup>21</sup> Politik etik merupakan tindakan untuk memilih dan menentukan tujuan kehidupan bermasyarakat yang harus diperjuangkan. Sementara politik sebagai teknik berfokus pada tindakan untuk memilih dan menentukan cara dan sarana untuk mencapai tujuan kehidupan bermasyarakat yang telah dipilih.<sup>22</sup>

Penelitian ini bermaksud menekankan pembahasan politik hukum sebagai etik, yakni berkaitan dengan arah/gagasan dasar yang dipilih untuk menentukan tujuan kehidupan khususnya di bidang pertanian. Langkah yang diambil untuk menelaah politik hukum pada aspek etik di bidang pertanian dilakukan dengan

---

<sup>18</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 97.

<sup>19</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Penerbit Sinar Grafika, 2001, hlm. 18.

<sup>20</sup> Mohammad Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 15. Bentuk kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang hendak atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia, yang dalam implementasinya meliputi: (1) Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap bahan-bahan hukum yang dianggap asing atau tidak sesuai dengan kebutuhan penciptaan hukum yang diperlukan; dan (2) Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada, termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para anggota penegak hukum. Mohammad Mahfud M.D., "Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia", *Disertasi*, Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1993, hlm. 74.

<sup>21</sup> Abdul Latif, *Loc. Cit.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

cara menguraikan sejarah pembentukan dan pemberlakuan undang-undang di bidang pertanian sejak era orde lama hingga era reformasi.

### Politik Hukum di Bidang Pertanian pada Era Orde Lama

Politik hukum pertanian di era orde lama dan orde baru menyisakan beban yang besar bagi pemerintah di era reformasi. Hal ini mengingat banyak persoalan di bidang pertanian yang merupakan peninggalan dari kebijakan pertanian di kedua era tersebut. Di era orde lama (1945-1967), fokus utama politik hukum pertanian diarahkan kepada upaya-upaya untuk: a) nasionalisasi perkebunan Belanda;<sup>23</sup> b) meningkatkan produksi pangan dengan jalan membentuk program dan mengintensifkan program penyuluhan melalui Balai Pendidikan Masyarakat Desa (BPMD);<sup>24</sup> dan c) penyelesaian sengketa lahan pertanian yang kemudian diprogramkan menjadi *landreform*.<sup>25</sup>

Pemerintah di era orde lama merumuskan program Berdiri di Atas Kaki Sendiri (BERDIKARI) yang direalisasikan melalui: a) program pemerataan

<sup>23</sup> Nasionalisasi perkebunan Belanda merupakan upaya Pemerintah Indonesia untuk menegaskan kemerdekaan NKRI dengan jalan mengambil alih aset-aset penjajah di Indonesia. Untuk mendukung upaya tersebut Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1954 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan yang bertujuan untuk mengatur mengenai pemindahan hak atas tanah perkebunan yang semula berada dalam penguasaan Belanda. Keberadaan UU ini sebagai instrumen hukum positif untuk menyelesaikan status lahan perkebunan pasca nasionalisasi perkebunan-perkebunan yang dikuasai oleh Belanda. Adapun bentuk penyelesaian status lahan adalah dengan mengatur secara jelas dan rinci perihal mekanisme pemindahtanganan termasuk perlindungan hukum bagi para pemegang hak *erfpacht* dan hak *opstaal* sebelum diterbitkannya UU ini.

<sup>24</sup> Sejarah Pembangunan Pertanian Indonesia, Diakses melalui [https://www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwi8j\\_TA46\\_eAhUFeisKHZcOCSkQFjAGegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Frepository.ipb.ac.id%2Fjspui%2Fbitstream%2F123456789%2F10420%2F9%2FBab%2520IV\\_2006twn.pdf&usq=AOvVaw3QvosYWOVON7zICAHju76L](https://www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwi8j_TA46_eAhUFeisKHZcOCSkQFjAGegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Frepository.ipb.ac.id%2Fjspui%2Fbitstream%2F123456789%2F10420%2F9%2FBab%2520IV_2006twn.pdf&usq=AOvVaw3QvosYWOVON7zICAHju76L) pada 10 Oktober 2018 pukul 10.15 WIB., hlm.72. Upaya peningkatan hasil produk pertanian dilakukan meningkatkan jumlah produksi tanaman pangan terutama padi. Hal ini dikarenakan rendahnya pertumbuhan produksi padi pada awal kemerdekaan Indonesia. Pada tahun 1950, pemerintah melakukan impor beras sejumlah 334 ribu ton. Sementara pada tahun 1957 jumlah impor berkurang menjadi 563 ton. Namun pada tahun 1958 dan 1959 meningkat kembali menjadi 681 ribu ton dan 800 ribu ton. Meningkatnya impor beras memberatkan beban negara karena menurunkan penerimaan devisa sejak tahun 1950. Lihat Tri Wahyu Nugroho, Dampak Kebijakan Pembangunan Pertanian Terhadap Pengentasan Kemiskinan, *Tesis*, Magister Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor, 2006, hlm. 73.

<sup>25</sup> Penyebab berkurangnya produksi hasil pertanian diakibatkan oleh tumpang tindihnya kepemilikan lahan yang menyebabkan status kepemilikan lahan menjadi tidak jelas. Hal ini sebagai akibat diberlakukannya sewa tanah dan penyerahan tanah milik warga untuk ditanami tanaman perdagangan guna diserahkan kepada penjajah. Sehingga jalan untuk membuka reformasi pertanian tidak lain adalah dengan menuntaskan persoalan agraria. Beberapa peraturan agraria yang dihasilkan antara lain Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang Pengawasan Terhadap Pemindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan, dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956 tentang Peraturan—Peraturan dan Tindakan-Tindakan Mengenai Tanah-Tanah Perkebunan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Partikelir, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1948 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pada masa awal kemerdekaan Indonesia, pengaturan mengenai sektor pertanian cenderung banyak mengatur tentang perkebunan. Hal ini merupakan akibat dari penjajahan Belanda dan Jepang yang memaksa petani untuk menanam padi dan mayoritas produk perdagangan yang tidak lain adalah hasil perkebunan.

kemakmuran rakyat dengan *landreform* yang diinisiasi melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) beserta peraturan pelaksanaannya;<sup>26</sup> dan b) melaksanakan program Rencana Kemakmuran Istimewa (RKI) yang ditujukan untuk mengembangkan sektor pertanian dengan cara mengembangkan cara-cara baru dalam teknik usaha tani, membangun kelembagaan penunjang sarana produksi, dan lainnya.<sup>27</sup> Sayangnya, program tersebut tidak berjalan efektif.<sup>28</sup>

### Politik Hukum di Sektor Pertanian pada Era Orde Baru

Pada era orde baru (1968-1998) strategi hukum di bidang pertanian diarahkan untuk mencapai tiga hal yakni: a) memantapkan ketahanan pangan nasional; b) memacu pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan stabilitas ekonomi nasional; dan c) meningkatkan pendapatan petani.<sup>29</sup> Arah kebijakan pertanian diprioritaskan untuk memacu pengembangan agribisnis padi nasional serta melaksanakannya secara konsisten dan berkelanjutan. Pelaksanaan strategi pengembangan agribisnis padi nasional dilakukan secara menyeluruh dan integratif yang melibatkan analisa di sektor ekonomi sosial dan politik sehingga mampu mencapai ketahanan pangan. Pemantapan ketahanan pangan nasional diartikan sebagai upaya untuk menjamin kebutuhan beras penduduk sehingga kebijakan ketahanan pangan terfokus pada penyediaan beras.

Program yang dijalankan pemerintah di era orde baru untuk mewujudkan ketahanan pangan antara lain: a) Revolusi Hijau;<sup>30</sup> b) Program Bimas Gotong

---

<sup>26</sup> Nurhasan Ismail, Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 1, Nomor 1, Januari-April 2012, hlm. 38.

<sup>27</sup> Gunawan Wiradi, *Politik Pertanian/Agraria di Indonesia Dari Masa Ke Masa*, hlm.8 diakses melalui <http://kpa.or.id/publikasi/download/a86da-gwr-2005-politik-agraria-di-indonesia-dari-masa-ke-masa.pdf> pada 13 September 2019 pukul 14.00 WIB.

<sup>28</sup> Program-program tersebut tidak berjalan efektif. dikarenakan: a) Kurang kuat dan konsentratifnya komitmen pemerintah untuk melaksanakan program *landreform* dan kepemilikan saham perusahaan karena pimpinan negara terlalu menyibukkan diri dengan urusan politik; b) kebijakan konfrontatif dan revolusioner terhadap perusahaan berskala besar yang menguasai tanah sangat luas terutama yang berstatus perusahaan asing dengan cara melakukan tindakan nasionalisasi; c) Adanya sikap tidak percaya kepada pemerintah dari salah satu kekuatan partai politik yang ada dan kemudian melakukan tindakan pengambil-alihan tanah secara sepihak dari para tuan tanah; dan d) Kemiskinan yang merajalela. Nurhasan Ismail, Arah Politik Hukum..., *Op.Cit.*, hlm. 38-39.

<sup>29</sup> Badan Litbang Pertanian, *Ekonomi Padi Beras*, hlm. 1 diakses melalui [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&eq=&esrc=s&source=web&ccd=1&ved=2ahUKEwj33Lzvpb\\_eAhXaXisKHaV1CjgQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.litbang.pertanian.go.id%2Fbuku%2Fekonomi-padi-beras%2FBAB-II-2.pdf&usq=AOvVaw3nQLPEJOnEvKPoYXt53vNL](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&eq=&esrc=s&source=web&ccd=1&ved=2ahUKEwj33Lzvpb_eAhXaXisKHaV1CjgQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.litbang.pertanian.go.id%2Fbuku%2Fekonomi-padi-beras%2FBAB-II-2.pdf&usq=AOvVaw3nQLPEJOnEvKPoYXt53vNL) pada 13 Oktober 2018 pukul 15.00 WIB.

<sup>30</sup> Revolusi Hijau merupakan strategi pertanian yang dikembangkan untuk meningkatkan bahan pangan. Salah satu cara yang diterapkan adalah menciptakan beberapa varietas benih tanaman pangan seperti padi. Revolusi

Royong;<sup>31</sup> dan c) Swasembada Beras<sup>32</sup>. Hal yang mencolok dari strategi hukum pertanian pada era Orde Baru adalah dominasi keterlibatan pihak industri asing dalam program-program ketahanan pangan terutama pada bidang penyediaan pupuk kimia dan pestisida. Keberadaan asing didukung oleh Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1958 tentang Penanaman Modal Asing yang kemudian diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UU PMA). Modal asing dianggap sangat penting untuk membantu mendorong pembangunan nasional negara, padahal UU PMA justru dinilai sejumlah kalangan merupakan salah satu produk hukum yang bercorak liberal-kapitalis.<sup>33</sup>

Corak liberal kapitalis dalam UU PMA tersebut semakin terasa pasca diratifikasinya *Agreement Establishing the World Trade Organization* melalui Undang-

---

hijau tersebut terjadi di Benua Afrika dan sebagian besar negara Asia tidak terkecuali Indonesia. Secara teknis Revolusi Hijau dilakukan dengan jalan meningkatkan produksi gabah secara dramatis di daerah-daerah yang air dapat dikendalikan atau diirigasi, laju adopsi varietas unggul tinggi, pupuk yang bertindak cepat digunakan secara berbilang-banyak, hama dan penyakit utama dikendalikan secara kimiawi dan/atau ketahanan varietas, dan insentif yang menarik berupa subsidi atau dukungan harga. Tejoyuwono Notohadiprawiro, *Revolusi Hijau dan Konservasi Tanah*, makalah disampaikan pada Kursus Konservasi Sumberdaya Alam Angkatan 1 Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada 21-27 Juni 1995, hlm. 5. Pada pelaksanaannya Revolusi Hijau direalisasikan dalam bentuk Panca Usaha Tani yang berhasil direalisasikan karena sinergisnya bantuan dari hulu ke hilir sehingga mencapai target produksi. Sayangnya program ini dihentikan pada tahun 1968 karena menimbulkan beberapa persoalan salah satunya meningkatnya paket kredit sarana produksi pertanian yang tidak diawasi dengan baik sehingga mengalami macet kredit dalam proses pengembaliannya. Lihat Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pengantar Hukum Pertanian*, Gaperindo, Jakarta, 2013, hlm. 27.

<sup>31</sup> Program Bimas Gotong Royong pada era Pelita I yang diluncurkan pada tahun 1968-1970. Program ini bekerja sama dengan penyedia sarana produksi pertanian (saprotan) asing seperti Mitsubishi dan CIBA untuk menjadi pemasok sekaligus pembagi saprotan serta konsultasi teknis kepada petani. Koerniatmanto, *Loc. Cit.* Selain itu, pemerintah juga bekerja sama dengan *International Rice Research Institute* (IRRI) di Filipina untuk menyediakan bibit tanaman unggul padi. Keberadaan IRRI secara berkala menggantikan benih padi lokal dan bahkan produk bibit padi varietas IRRI dikembangkan bersama dengan Balai Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Program ini justru berkebalikan dengan program Revolusi Hijau dimana peranan masyarakat digantikan oleh asing. Hasil nyata program ini adalah diperkenalkannya penggunaan benih pabrikan dan bahan kimia pertanian di pedesaan Indonesia yang menyebabkan mewabahnya hama wereng karena penggunaan pestisida yang turut membunuh hama musuh alami hama wereng. Akibat ledakan hama tersebut, pada tahun 1975 menyebabkan gagal panen. Akibat gagal panen petani tidak mampu memenuhi pasokan padi yang ditargetkan oleh Pemerintah. Koerniatmanto, *Ibid.*, hlm. 27-29.

<sup>32</sup> Swasembada beras merupakan program berbasis bimbingan petani yang dijalankan mulai tahun 1984. Seluruh aparat dan sektor pemerintah dikerahkan untuk mendukung pelaksanaan program swasembada beras dengan segala cara. Swasembada beras menjadi program pemersatu antara aparat keamanan dan pemerintah untuk mencapai tujuan meningkatkan persediaan pasokan beras dalam negeri. Berkat komitmen politik yang tinggi, konsisten, dan berkelanjutan dukungan anggaran pemerintah yang besar serta pengorbanan patriotik petani, program peningkatan produksi beras nasional berhasil secara kuantitatif sehingga status Indonesia berubah dari importir beras terbesar di dunia menjadi berswasembada beras pada tahun 1984. Pantjar Simatupang dan I wayan Rusastra, *Kebijakan Pembangunan Sistem Agribisnis Padi*, dalam Badan Litbang Pertanian-Departemen Pertanian Indonesia, *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia*, hlm. 35-38. Meskipun swasembada beras dinilai sukses, menjelang akhir pemerintahan orde baru sektor pertanian justru ditinggalkan secara perlahan. Pertanian yang semula menjadi sektor utama objek pembangunan ekonomi negara mulai dialihkan dengan sektor industri.

<sup>33</sup> Wahyu Budi Nugroho, *Konstelasi Ekonomi, Sosial, dan Politik di Era Orde Baru*, makalah disampaikan dalam peringatan 19 Tahun Reformasi yang diselenggarakan oleh BEM-PM Universitas Udayana di Fakultas Ekonomi dan Bisnis pada 27-28 Mei 2018 hlm. 5.

Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Tujuan yang hendak dicapai WTO adalah pengurangan tarif bahan komoditas perdagangan termasuk mengurangi hambatan proses ekspor impor antar negara anggota. Hal tersebutlah yang juga mendasari banyak dilakukan deregulasi perizinan ekspor impor di Indonesia sejak 1989.

Kondisi tersebut diperparah dengan adanya bantuan pinjaman dana dari *International Monetary Fund* (IMF) pasca merosotnya nilai tukar rupiah.<sup>34</sup> Pada hakikatnya, rekomendasi IMF dalam butir-butir kesepakatan *Letter of Intent* (LoI) bertujuan untuk mengintegrasikan ekonomi global ke dalam ekonomi nasional secara permanen melalui penerapan-penerapan rekomendasi kebijakan tertentu.<sup>35</sup> Rekomendasi kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang bersifat liberalis-kapitalis dan dikenal dengan sebutan Konsensus Washington.<sup>36</sup>

### Politik Hukum di Bidang Pertanian pada Era Reformasi

Kondisi pertanian di era reformasi diawali dengan menanggung dampak dari krisis ekonomi untuk menyerap limpahan tenaga kerja sektor informal dan perkotaan, sehingga mengakibatkan daya tahan sektor pertanian menjadi tidak kuat.<sup>37</sup> Selain faktor krisis ekonomi, transisi politik dan desentralisasi menjadi penyebab kaburnya kebijakan pertanian di awal era reformasi. Tepatnya, pasca

---

<sup>34</sup> Berdasarkan *Letter of Intent* (LoI) tanggal 31 Oktober 1997 yang ditandatangani oleh Menteri Keuangan Mar'ie Muhammad dan Gubernur Bank Indonesia J. Soedradjad Djiwandono menerima rekomendasi IMF tersebut dan meminta Stand-by Arrangement IMF selama tiga tahun. Dalam LoI tersebut pemerintah berkomitmen untuk menerapkan kebijakan ekonomi sesuai dengan rekomendasi IMF yang terdiri dari kebijakan makro ekonomi, restrukturisasi perbankan, dan reformasi struktural. Baca: *Indonesia Letter of Intent, October, 31, 1997*, terdapat dalam <https://www.imf.org/external/np/loi/103197.htm>, diakses pada 10 Agustus 2018, pukul 12.54. Sehari setelah ditandatanganinya LoI, pemerintah langsung melaksanakan arahan IMF dengan melikuidasi 16 bank bermasalah. Sebagai konsekuensinya, BI harus menyediakan dana talangan untuk mengembalikan dana deposan yang kemudian dikenal dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Hingga akhir tahun 1997, BI telah mengeluarkan dana BLBI hingga mencapai Rp 48,8 triliun. Widigdo Sukarman, *Liberalisasi Perbankan Indonesia: Suatu Telaah Ekonomi-Politik*, ctk. Pertama, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2014, hlm. 216.

<sup>35</sup> Sritua Arief dan Adi Sasono, *Indonesia Ketergantungan dan Keterbelakangan*, ctk. pertama, Penerbit Mizan, Jakarta, 2013, hlm. 162.

<sup>36</sup> Istilah Konsensus Washington diperkenalkan oleh John Williamson pada tahun 1989. Istilah tersebut mengacu pada sepuluh butir rekomendasi kebijakan yang direkomendasikan oleh IMF, World Bank, dan US Treasury Department kepada negara-negara berkembang yang dilanda krisis ekonomi. Adapun rekomendasi menurut Konsensus Washington meliputi: 1) liberalisasi perdagangan-perdagangan bebas, (2) liberalisasi pasar modal, (3) nilai tukar mengambang, (4) suku bunga ditentukan pasar, (5) deregulasi pasar, (6) privatisasi BUMN, (7) pengalihan anggaran subsidi kepada sektor publik atau sosial, (8) disiplin kebijakan fiskal/anggaran berimbang, (9) reformasi pajak, (10) perlindungan atas Hak Milik dan Hak Cipta. Muhammad Amien Rais, *Agenda Mendesak Bangsa: Selamatkan Indonesia*, PPSK Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 15.

<sup>37</sup> Bustanul Arifin, *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2004, hlm. 10.

diterbitkannya paket kebijakan desentralisasi ekonomi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian diubah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Melalui paket desentralisasi ekonomi tersebut, Pemerintah pusat telah memberikan sebagian kewenangan pengelolaan pertanian kepada pemerintah daerah.

Pasca diterbitkannya kebijakan desentralisasi ekonomi, aktivitas pembangunan pertanian justru cenderung menurun. Hal ini dikarenakan pembangunan pertanian membutuhkan biaya yang besar sementara *return*-nya tidak dapat langsung diperoleh investor. Investor lebih tertarik untuk berinvestasi pada bidang industri, pertambangan, eksploitasi hutan, dan pariwisata.<sup>38</sup> Selain itu, faktor politik menjadi kendala tidak maksimalnya program pembangunan pertanian dikarenakan perbedaan persepsi antara pihak eksekutif dan pihak legislatif.<sup>39</sup> Perbedaan persepsi di atas tentu berdampak pada penyusunan Rencana Pembangunan Daerah dan penetapan alokasi anggaran.

Selain persoalan desentralisasi ekonomi, arah kebijakan pertanian di era reformasi dihadapkan pula pada persoalan penanaman modal asing. Penanaman modal asing diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Berdasarkan UU tersebut, Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Perpres tersebut membuka sektor yang terbuka dengan aliran modal asing seperti:<sup>40</sup>

- a) usaha industri perbenihan perkebunan dengan luas 25 Ha atau lebih dengan maksimal modal sebesar 95%;
- b) Usaha perkebunan dengan luas 25 Ha atau lebih sampai luasan tertentu tanpa unit pengolahan. Penanam modal asing memiliki alokasi penanaman modal maksimal 95% dengan rata-rata kewajiban pemenuhan perkebunan plasma sebesar 20%;
- c) Usaha perkebunan dengan luas 25 Ha atau lebih yang terintegrasi dengan unit pengolahan dengan

---

<sup>38</sup> Henny Mayrowani, "Pembangunan Pertanian pada Era Otonomi Daerah: Kebijakan dan Implementasi", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 30, Nomor 1, Juli 2012, hlm. 36.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Lihat Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka.

kapasitas sama atau melebihi kapasitas tertentu. Rata-rata penanam modal asing memiliki kesempatan untuk mengalokasikan modalnya sebesar 95% dengan kewajiban perkebunan plasma sebesar 20%; dan d) Usaha dengan kapasitas sama atau melebihi kapasitas tertentu. Rata-rata penanam modal asing memiliki kesempatan untuk mengalokasikan modalnya sebesar 95% dengan kewajiban perkebunan plasma sebesar 20%.

Keempat sektor pertanian (baca:perkebunan) yang terbuka dengan penanaman modal asing di atas memiliki alokasi besaran penanaman modal berkisar pada *rate* 95% termasuk pula pada bidang usaha strategis lainnya seperti pada sektor maritim, kehutanan, kesehatan, hingga keuangan. Hal tersebut menegaskan bahwa pemerintah telah mengandalkan penanaman modal asing untuk meningkatkan pembangunan pertanian dalam negeri.<sup>41</sup>

Selain permasalahan dalam ranah pemberian kewenangan dan penanaman modal, lahan merupakan persoalan yang paling esensial dalam aktivitas pembangunan pertanian. Persoalan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) merupakan salah satu dari sekian kompleksnya permasalahan pertanian di era reformasi. Jika ditelaah kembali, alasan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU No. 41 Tahun 2009) adalah untuk melindungi lahan pertanian dari gempuran pembangunan dalam rangka menopang ketahanan pangan nasional. Hanya saja tujuan mulia UU ini mengalami banyak hambatan diantaranya kebijakan pemerintah terkait penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan rendahnya pembinaan serta pengawasan PLP2B.

---

<sup>41</sup> Berdasarkan pertimbangan sosiologis dan ekonomis, pada dasarnya usaha perkebunan memang membutuhkan tambahan modal yang besar sehingga tidak memungkinkan hanya dengan mengandalkan modal dalam negeri. Meskipun demikian diperlukan pembatasan jumlah penanaman modal asing pada satu usaha perkebunan dengan nilai tertentu agar menjamin kepastian hukum bagi investor dan pemodal dalam negeri. Ermanto Fahamsyah, *Pembatasan Investasi Asing pada Usaha Perkebunan*, diakses melalui <http://business-law.binus.ac.id/2014/12/14/pembatasan-investasi-asing-pada-usaha-perkebunan/> pada 22 September 2019 pukul 08.00 WIB. Meskipun demikian, pemberian batasan kepemilikan modal sampai maksimal 95% pada tiap sektor usaha perkebunan tergolong terlalu besar. Hal tersebut mendorong Ditjen perkebunan untuk mengajukan perubahan kepemilikan saham modal asing yakni sebesar 49% dan 51% bagi investor dalam negeri. Perubahan batas kepemilikan modal tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya praktek culas dan mencegah pengendalian/dominasi asing dalam pengambilan keputusan perusahaan. Lihat <https://sawitindonesia.com/saham-asing-di-sektor-perkebunan-dibatasi/> diakses pada 22 September 2019 pukul 09.00 WIB.

Menurut hasil penelitian Bappenas, terdapat 12 aspek upaya PLP2B yang belum efektif dilaksanakan di lapangan.<sup>42</sup> Akibatnya, konsep dan tujuan utama PLP2B belum tercapai sebagaimana yang diharapkan. Adapun keduabelas aspek pengelolaan PLP2B antara lain: a) perencanaan dan penetapan; 2) pengembangan; 3) penelitian; 4) pemanfaatan; 5) pembinaan; 6) pengendalian; 7) pengawasan; 8) sistem informasi; 9) perlindungan dan pemberdayaan petani; 10) pembiayaan; 11) peran serta masyarakat; dan 12) sanksi administrasi.<sup>43</sup> Hasil kajian implementasi kebijakan PLP2B berdasarkan keduabelas indikator di atas menunjukkan adanya program-program yang tidak sinkron dengan PLP2B sehingga agenda tersebut tidak tepat sasaran. Dari keduabelas indikator tersebut hanya aspek penelitian saja yang secara rutin sudah dilaksanakan di beberapa daerah. Sementara aspek lain belum disinkronkan dengan kebijakan pertanian lain yang berkaitan dengan PLP2B.

Hal mendasar yang juga belum terlaksana adalah kematangan penyusunan RTRW oleh pemerintah daerah. Pasal 16 ayat (1), Pasal 17, dan Pasal 19 ayat (1) UU No. 41 Tahun 2009 menegaskan bahwa penetapan kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan (P2B) merupakan bagian dari penetapan rencana tata ruang kawasan pedesaan di wilayah kabupaten dalam rencana tata ruang kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan informasi di atas diketahui bahwa, kawasan P2B ditetapkan dalam RTRW. Kajian RTRW menegaskan bahwa setiap daerah harus memetakan perkembangan lahan yang menjadi prioritas program PLP2B.

Sayangnya tidak semua pemerintah daerah serius dalam merumuskan RTRW sehingga banyak terjadi pengurangan luas lahan PLP2B. Menurut data Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR/Badan Pertanahan Nasional (BPN)) sebanyak 150.000 hingga 200.000 Ha lahan sawah setiap hari berubah menjadi perumahan hingga industri.<sup>44</sup> Data tersebut menunjukkan bahwa alih fungsi lahan

---

<sup>42</sup> Direktorat Pangan dan Pertanian, *Evaluasi Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)*, BAPPENAS, Jakarta, 2015, hlm. vi.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Yohana Artha, *Lahan Sawah Berkurang hingga 200.000 Ha Tiap Tahun* Dikutip dari <https://economy.okezone.com/read/2018/04/09/320/1884213/lahan-sawah-berkurang-hingga-200-000-ha-tiap-tahun> pada 04 Juli 2018 pukul 10.00 WIB.

lebih dominan diperuntukkan untuk pengembangan sektor industri dan usaha di bidang properti. Oleh karenanya musuh utama PLP2B adalah alih fungsi lahan terutama untuk kepentingan industri.

Selain UU No. 41 Tahun 2009, UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani telah dengan baik pula mengatur upaya perlindungan petani sebagaimana termaktub dalam Pasal 12 ayat (2). Pelindungan petani dimaksudkan untuk menjamin pekerjaan bagi para petani, baik petani penggarap ataupun petani yang memiliki lahan, sehingga setiap petani dapat mengoptimalkan segala usaha dan karyanya untuk memproduksi hasil pangan. Pasal 25 UU No. 19 Tahun 2013 juga telah mengatur kewajiban pemerintah untuk menghasilkan harga komoditas pertanian yang menguntungkan bagi para petani. Kewajiban pemerintah dapat dilakukan dalam bentuk penetapan tarif bea masuk komoditas pertanian, tempat pemasukan komoditas pertanian dari luar negeri dalam kawasan pabean, persyaratan administratif dan standar mutu, struktur pasar produk pertanian yang berimbang, dan kebijakan stabilisasi harga pangan. Ketentuan tersebut seharusnya dapat menjadi instrumen hukum untuk meningkatkan taraf hidup petani.

Meski demikian, UU No. 19 Tahun 2013 masih menyimpan berbagai persoalan hukum, seperti: 1) konsep dasar perlindungan lahan pertanian tidak sejalan dengan semangat UU No. 5 Tahun 1960; 2) terdapat beberapa norma yang menyimpang dari konsep hak milik negara (HMN) yang menempatkan petani sebagai penyewa dan bukan pemilik; 3) keberadaan UU ini justru mendorong terjadinya feodalisme di lapangan agraria; 4) memicu spekulasi dan komersialisasi atas penguasaan dan pengelolaan tanah.<sup>45</sup> Keempat permasalahan tersebut didasari oleh konsep *landreform* yang tidak kunjung selesai.

Keberadaan Pasal 55 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2013 menegaskan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memberikan jaminan ketersediaan lahan pertanian. Salah satu jaminan tersebut dilakukan dengan jalan menjamin luasan lahan pertanian (Pasal 55 ayat (2) huruf

---

<sup>45</sup> Konsorsium Pembaruan Agraria, *Dewan Pakar KPA Bongkar Kepalsuan UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani*, Diakses melalui <https://www.kpa.or.id/news/blog/dewan-pakar-kpa-bongkar-kepalsuan-uu-perlindungan-dan-pemberdayaan-petani/> pada 15 Oktober 2018, pukul 14.24 WIB.

b UU No. 19 Tahun 2013). Langkah yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk menjamin luasan lahan pertanian adalah dengan memberikan kemudahan bagi petani untuk memperoleh tanah negara bebas yang diperuntukkan atau ditetapkan sebagai kawasan pertanian (Pasal 58 ayat (2)). Sayangnya proses pemberian akses untuk mengelola lahan pertanian tersebut dibebankan dengan model sewa, bukan hak milik. Sehingga selain harus mengeluarkan modal untuk memanfaatkan lahan, maka petani juga perlu mengeluarkan modal untuk menyewa lahan pertanian tersebut. Meskipun konsep sewa lahan yang diatur dalam Pasal 69 UU No. 19 Tahun 2013 telah dibatalkan oleh MK melalui Putusan MK No. 87/PUU-XI/2013, namun hingga saat ini belum terdapat kejelasan mengenai implementasinya.

Selain itu, pengaturan asuransi pertanian sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf g UU No. 19 Tahun 2013 juga masih menuai permasalahan. Pelaksanaan asuransi pertanian dihadapkan pada beberapa tantangan mendasar seperti: a) tantangan institusional berkaitan dengan kelembagaan, kerangka hukum dan peraturan, serta peranan perusahaan asuransi dalam rangka kemitraan pembiayaan pengembangan asuransi pertanian; b) tantangan keuangan yang berkaitan dengan efisiensi biaya resiko produksi pertanian; dan c) tantangan teknis berkaitan dengan resiko produksi pertanian, penyediaan infrastruktur dan jasa informasi cuaca.<sup>46</sup>

### **Pembangunan Politik Hukum Pertanian Indonesia dalam Menghadapi Tantangan Global**

Tantangan global pada sektor pertanian dewasa ini diintroduksi melalui globalisasi ekonomi yang diwujudkan dalam bentuk pasar bebas dan perdagangan produk pertanian internasional.<sup>47</sup> Globalisasi ekonomi dipandang memberikan

---

<sup>46</sup> Praptono Djuned, "Analisis Asuransi Pertanian di Indonesia: Konsep, Tantangan, dan Prospek", *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 12, Nomor 1, 2016, hlm. 13.

<sup>47</sup> Pada dasarnya globalisasi ekonomi telah terjadi sejak era Pemerintahan Orde Baru, tepatnya pasca Pemerintah Indonesia meratifikasi WTO pada tahun 1995. Globalisasi ekonomi pada dasarnya dimaksudkan untuk menjadikan seluruh dunia sebagai suatu kesatuan pasar yang dicirikan oleh bebasnya gerakan modal, barang, dan jasa melalui penurunan tarif, penghapusan hambatan non-tarif, penghapusan subsidi, peningkatan akses pasar, dan prinsip non-diskriminasi dalam perdagangan internasional. Dampak yang ditimbulkan dari adanya globalisasi ekonomi antara lain meningkatkan akar ekonomi internasional yang didasarkan pada perkembangan teknologi namun di sisi yang lain program tersebut akan menimbulkan ketimpangan karena tidak semua pihak mendapatkan keuntungan. Sutawi, Pertanian Perekonomian Global, *Jurnal Ilmiah Bestari*, Nomor 34-Tahun XV, 2002, hlm. 84.

manfaat karena memberikan kemudahan akses jual-beli barang secara bebas melalui pasar bebas. Keberadaan globalisasi ekonomi tersebut secara perlahan menggeser ranah kebijakan ekonomi negara yang semula demokratis menjadi liberal. Globalisasi ekonomi dimaksudkan untuk merestrukturisasi sistem ekonomi negara-negara berkembang dalam bentuk liberalisasi perdagangan domestik dan regulasi investasi sebagaimana terjadi pada era Orde Baru.<sup>48</sup>

Implikasi globalisasi ekonomi secara nyata dapat dilihat dalam praktik pasar bebas. Pasar bebas jika dianalisa menurut teori perdagangan internasional merupakan perdagangan antar negara yang tanpa hambatan, sehingga memberikan peluang bagi masing-masing negara untuk menonjolkan produk unggulannya.<sup>49</sup> Meskipun demikian, globalisasi ekonomi berdampak buruk pada kondisi petani khususnya petani-petani kecil. Petani diharuskan bersaing dengan sistem distribusi pangan di pasar global yang dikendalikan perusahaan-perusahaan multinasional. Selain itu, petani harus dihadapkan pula pada kenaikan biaya produksi akibat tidak efektifnya pemberian subsidi pupuk.<sup>50</sup> Kondisi demikian menjadi salah satu ancaman bagi kelangsungan pertanian dalam negeri.

Politik hukum untuk menghadapi tantangan global khususnya pasar bebas dan perdagangan internasional, salah satunya dikonsepsikan dengan pelaksanaan yang berbasis pada demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi merupakan kedaulatan dalam penentuan arah kebijakan ekonomi oleh rakyat. Demokrasi ekonomi menjadi ciri utama keberpihakan sistem ekonomi yang berlaku di suatu negara. Gagasan mengenai demokrasi ekonomi telah diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945).

---

<sup>48</sup> Akhmad Nur Zaroni, "Globalisasi Ekonomi dan Implikasinya Bagi Negara-Negara Berkembang: Telaah Pendekatan Ekonomi Islam", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam Al-Tijary*, Volume 01, Nomor 01, Desember 2015, hlm. 11.

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 12.

<sup>50</sup> Pada dasarnya menurut kesepakatan Konsensus Washington, Pemerintah Indonesia diharuskan mncabut subsidi pupuk kepada petani dalam negeri. Moch Najib Imanullah, dkk, "Peran dan Kedudukan Petani dalam Sistem Perdagangan Internasional", *Jurnal Yustisia*, Volume 5, Nomor 1, Januari-April 2016, hlm.76. Hanya saja, pada prakteknya Pemerintah Indonesia tidak menghentikan subsidi. Akan tetapi, pemerintah masih tetap memberikan subsidi pupuk kepada petani dengan total subsidi yang berbeda setiap tahunnya tergantung rencana anggaran yang disusun. Berdasarkan hasil simulasi penghapusan kebijakan penghapusan subsidi pupuk berdampak negatif terhadap produksi tanaman padi. Hal tersebut membuat penawaran beras Indonesia menurun sebesar 18,91%. Iwan Hermawan, "Analisis Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk Urea dan TSP Terhadap Produksi Padi dan Capaian Swasembada Pangan di Indonesia", *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Volume 5, Nomor 1, Juni 2014, hlm. 75.

Risalah Sidang BPUPKI mengenai perumusan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 dan pemikiran Hatta sebagai penggagas Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan bahwa hakikat demokrasi ekonomi mengamanatkan terciptanya perekonomian nasional yang memiliki karakteristik sebagai berikut:

(1) perekonomian demokratis yang ditandai dengan meningkatnya peran serta rakyat dalam penguasaan modal dan faktor-faktor produksi (sumber daya ekonomi) bukan perekonomian yang dikuasai orang perorang, kelompok, golongan tertentu, dan asing; (2) peran serta rakyat dalam penguasaan modal dan faktor-faktor produksi dilakukan dengan usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan atau gotong royong atau *kooperasi* bukan individualistik; (3) meningkatnya peran serta rakyat dalam penguasaan modal dan faktor-faktor produksi pada perkembangannya menciptakan pemerataan kesempatan kerja dan pendapatan rakyat hingga pada akhirnya mewujudkan kesejahteraan rakyat bukan menciptakan akumulasi kekayaan orang perorang, kelompok, golongan tertentu, dan asing (kapitalistik); (4) proses demokratisasi perekonomian yang dilakukan dengan campur tangan atau peran aktif negara dalam mengatur perekonomian (ekonomi berencana) bukan perekonomian pasar bebas dengan peran negara yang seminimal mungkin; (5) terciptanya kemandirian ekonomi; (6) peran swasta dalam penguasaan modal dan faktor-faktor produksi diatur dan disesuaikan dengan perencanaan ekonomi pemerintah; (7) terbuka terhadap peran serta asing dalam perekonomian dengan prioritas utama melalui program bantuan atau pinjaman luar negeri (yang bebas dari intervensi politik dan tidak menimbulkan ketergantungan serta sesuai dengan perencanaan pembangunan) sedangkan penanaman modal asing menjadi alternatifnya.<sup>51</sup>

Ketujuh karakteristik perekonomian nasional di atas disebut pula oleh Hatta sebagai sosialisme kooperatif. Ketujuh karakteristik di atas pada hakikatnya dapat dipahami sebagai perekonomian yang bercorak demokratis dan nasionalis. Perekonomian yang bercorak demokratis-nasionalis inilah yang diharapkan dapat terwujud melalui pembangunan ekonomi nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pemerintah harus mendengar permintaan rakyat dalam rangka mewujudkan pembangunan ekonomi nasional dengan berasaskan demokrasi ekonomi. Hal ini berkaitan dengan penerapan demokrasi Indonesia yang

---

<sup>51</sup> Nina Pane, Ed., *Mohammad Hatta Politik, Kebangsaan, Ekonomi (1926-1977)*, ctk. Pertama, Penerbit Buku Kompas, 2015, hlm. 329-335; Mohammad Hatta, "Ekonomi Indonesia Di Masa Datang", dalam Nina Pane, *Ibid.*, hlm. 336-352; Mohammad Hatta, "Masalah Bantuan Perkembangan Ekonomi bagi Indonesia", dalam Nina Pane, *Ibid.*, hlm. 353-364, Mohammad Hatta, "Sesudah Dua Puluh Lima Tahun", dalam Nina Pane, *Ibid.*, hlm. 419-422; Deliar Noer, *Mohammad Hatta Biografi Politik*, Cet. kedua, LP3ES, Jakarta, 1991, hlm. 545-548.

menempatkan rakyat sebagai pemegang kedudukan tertinggi (Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945). Dengan demikian, proses ekonomi disusun dengan berlandaskan semangat kolektivitas.<sup>52</sup>

Berdasarkan konsep di atas, terdapat 2 (dua) hal yang harus ditekankan untuk mengembalikan politik hukum sektor pertanian agar dapat bersaing dalam pasar bebas yakni: a) menyusun politik hukum berdasarkan demokrasi ekonomi dan b) memperbaiki mentalitas para pembentuk kebijakan terutama koordinasi antara Menteri Pertanian dengan Menteri Perdagangan.

Hukum diterjemahkan sebagai alat untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan, maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa. Politik hukum adalah upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan. Guna mencapai cita-cita dan tujuan yang diharapkan maka proses pembangunan politik hukum harus memerhatikan kaidah berikut:<sup>53</sup>

- a. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa akan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
- b. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara, yaitu:
  - Melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia;
  - Memajukan kesejahteraan umum;
  - Mencerdaskan kehidupan bangsa;
  - Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.
- c. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni:
  - Berbasis moral agama;
  - Menghargai dan melindungi hak asasi manusia tanpa diskriminasi;
  - Mempersatukan semua unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya;
  - Meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat;
  - Membangun keadilan sosial.
- d. Jika dikaitkan dengan cita negara hukum Indonesia, politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk:
  - Melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa;
  - Mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan;

---

<sup>52</sup> Dodi Faeduloh, "Membangun Demokrasi Ekonomi: Studi Potensi Koperasi *Multi-Stakeholders* dalam Tata Kelola Agraria Indonesia", *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Volume 42, Nomor 1, Juni 2016, hlm. 70.

<sup>53</sup> Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum Menuju Pembangunan Politik Hukum Nasional", *Makalah* disampaikan dalam Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amendemen. Diselenggarakan oleh Departemen Hukum dan HAM RI Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 29-31 Mei 2006.

- Mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum);
- Menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan.

Upaya meraih cita dan tujuan dengan landasan dan panduan tersebut membutuhkan sistem hukum nasional yang dibangun berdasarkan Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil dan memadukan berbagai nilai dan kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur budaya.<sup>54</sup> Sistem hukum yang demikian ini mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakkan dalam hubungan keseimbangan meliputi:

- a) keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme; b) Keseimbangan antara *rechtstaat* dan *the rule of law*; c) keseimbangan antara hukum sebagai alat untuk mewujudkan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di masyarakat; d) keseimbangan antara nilai agama dan negara sekuler (*teo-demokratis*) atau *religious nation state*.<sup>55</sup>

Intisari tata cara pembangunan politik hukum di atas digunakan sebagai sarana untuk merumuskan arah kebijakan strategi pertanian yang berbasis pada kedaulatan pangan, mengandung keseimbangan kepentingan individual dan kolektif, serta memerhatikan nilai-nilai pancasila. Pembangunan politik hukum sektor pertanian harus menjaga keseimbangan tiga titik triangulasi yang bersumber pada nilai/norma, agama, dan budaya sehingga membentuk keseimbangan tujuan dari pembangunan politik tersebut.

Secara spesifik model pembangunan politik hukum di atas harus disertai dengan pembangunan langkah-langkah strategis pertanian yang meliputi: a) meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani; b) memperluas lapangan kerja dan kesempatan usaha; dan c) memenuhi permintaan dan memperluas pasar. Sementara itu efisiensi pertanian harus terselenggara dengan indikator tercapainya produk pertanian setinggi-tingginya agar memberikan kesempatan kepada petani

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

untuk lebih mandiri. Oleh karenanya dalam rangka meningkatkan hasil usaha tani perlu dilakukan peningkatan dan diversifikasi hasil.<sup>56</sup>

## Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, politik hukum pertanian di Indonesia pada era Orde Lama cenderung diarahkan pada inventarisir lahan pertanian dan upaya nasionalisasi perkebunan Belanda. Pada masa orde baru arah politik hukum sektor pertanian terbagi dalam dua corak yakni corak untuk menuju kedaulatan pangan melalui Revolusi Hijau dan Swasembada Beras serta corak kedua adalah pertanian semi industrialisasi yang ditandai dengan kerjasama perusahaan asing sebagai penyedia saprotan. Pada masa reformasi, politik hukum di bidang pertanian dalam negeri cenderung mengarah pada kepentingan asing sebagai akibat bergabungnya Indonesia dalam WTO. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya dominasi pengaturan asing baik dalam hal persebaran produk GMO, penguasaan lahan yang diprioritaskan pada korporasi, konsep perlindungan lahan pangan berkelanjutan yang tidak terintegrasi, dan kondisi petani yang tidak makmur.

*Kedua*, gagasan pembangunan politik hukum di sektor pertanian guna menghadapi tantangan global (*ius constituendum*) diupayakan dengan melaksanakan tata pembangunan politik hukum berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Politik hukum yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila ini dapat diterapkan dengan menginternalisasikan nilai-nilai ekonomi berdasarkan demokrasi sebagaimana digagas oleh Moh. Hatta. Secara spesifik model pembangunan politik hukum pertanian juga harus disertai dengan tindakan membangun langkah-langkah strategis pertanian sebagaimana telah disajikan dalam pembahasan di atas.

Adapun saran untuk menyelesaikan persoalan arah pembahasan politik hukum pertanian di Indonesia, *pertama*, pemerintah dalam merumuskan arah kebijakan pertanian harus berani melihat realitas yang dialami oleh petani dalam

---

<sup>56</sup> Koerniatmanto, *Op. Cit.*, hlm. 49. Lebih lanjut, dalam rangka meningkatkan diversifikasi hasil pertanian pemerintah perlu memperhatikan pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan dengan cara menguatkan petani-petani desa. Selain itu, model agribisnis konsolidatif dapat dipilih untuk membantu mendorong perkembangan agribisnis di pedesaan yang mencakup usaha-usaha kecil sehingga dominasi sistem ekonomi dualistik dapat dihapuskan. Cut Gustiana, "Strategi Pembangunan Pertanian dan Perekonomian Pedesaan Melalui Kemitraan Usaha Berwawasan Agribisnis", *Jurnal Penelitian Agrisamudra*, Volume 2, Nomor 1, Januari-Juni, 2015, hlm. 76-77.

negeri dan kondisi pasar dalam negeri agar menyeimbangkan kuantitas produk impor dan produk domestik dalam negeri. *Kedua*, meningkatkan partisipasi masyarakat secara terbuka dalam pembahasan susunan kebijakan pertanian, agar kebijakan yang dihasilkan tidak hanya berpihak pada kepentingan investor asing atau pelaku usaha internasional.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Arifin, Bustanul, *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2004.
- Direktorat Pangan dan Pertanian, *Evaluasi Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)*, BAPPENAS, Jakarta, 2015.
- Latif, Abdul, *Politik Hukum*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas, Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- Leo Suryadinata (Editor). (Penterjemah) Nur Imam Subono, *Pemikiran Politik Etnis Tionghoa Indonesia 1900-1995*, LP3ES, Jakarta, 2005.
- Mahfud MD, Moch, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenida Media, Jakarta, 2011.
- Noer, Deliar, *Mohammad Hatta Biografi Politik*, ctk. kedua, LP3ES, Jakarta, 1991.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto, *Pengantar Hukum Pertanian*, Gaperindo, Jakarta, 2013.
- Salikin, Karwan A, *Sistem Pertanian Berkelanjutan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2003.
- Soemitro, Ronny Hanitjo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008.
- Sukarman, Widigdo, *Liberalisasi Perbankan Indonesia: Suatu Telaah Ekonomi-Politik*, ctk. Pertama, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2014.
- Supomo, *Sejarah Hukum Adat Jilid I, Dari Zaman Kompeni Sehingga Tahun 1948*, Pradnya Pramita, Jakarta, 1982.
- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum dalam Praktik*, Penerbit Sinar Grafika, 2001.

### Jurnal

- Djunedi, Praptono, "Analisis Asuransi Pertanian di Indonesia: Konsep, Tantangan, dan Prospek", *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 12, Nomor 1, 2016.

- Freastoni, Afwit dan Sirajudin, "Politik Hukum Perlindungan Lahan Pertanian dan Hak Asasi Petani Sebagai Instrumen Mewujudkan Ketahanan Pangan Berkelanjutan Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume III, Nomor 2, November 2010.
- Gustiana, Cut, "Strategi Pembangunan Pertanian dan Perekonomian Pedesaan Melalui Kemitraan Usaha Berwawasan Agribisnis", *Jurnal Penelitian Agrisamudra*, Volume 2, Nomor 1, Januari-Juni, 2015.
- Hermawan, Iwan, "Analisis Dampak Kebijakan Subsidi Pupuk Urea dan TSP Terhadap Produksi Padi dan Capaian Swasembada Pangan di Indonesia", *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Volume 5, Nomor 1, Juni 2014.
- Mayrowani, Henny, "Pembangunan Pertanian pada Era Otonomi Daerah: Kebijakan dan Implementasi", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 30, Nomor 1, Juli 2012.
- Nur Zaroni, Akhmad, "Globalisasi Ekonomi dan Implikasinya Bagi Negara-Negara Berkembang: Telaah Pendekatan Ekonomi Islam", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam Al-Tijary*, Volume 01, Nomor 01, Desember 2015.
- Najib Imanullah, Moch, dkk, "Peran dan Kedudukan Petani dalam Sistem Perdagangan Internasional", *Jurnal Yustisia*, Volume 5, Nomor 1, Januari-April 2016.
- Sutawi, "Pertanian Perekonomian Global", *Jurnal Ilmiah Bestari*, Nomor 34-Tahun XV, 2002.

### **Hasil Penelitian/Tugas Akhir**

- Mohammad Mahfud M.D., "Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia", *Disertasi*, Pasca Sarjana Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1993.
- Tri Wahyu Nugroho, Dampak Kebijakan Pembangunan Pertanian Terhadap Pengentasan Kemiskinan, *Tesis*, Magister Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor, 2006.

### **Makalah**

- Focus Group Discussion* dengan topik "Meningkatkan Produktivitas Pertanian Guna Mewujudkan Ketahanan Pangan Dalam Rangka Ketahanan Nasional", 7 & 24 Agustus 2012
- MD, Mahfud, "Politik Hukum Menuju Pembangunan Politik Hukum Nasional", makalah disampaikan dalam Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen. Diselenggarakan oleh Departemen Hukum dan HAM RI Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 29-31 Mei 2006
- Nugroho, Wahyu Budi, "Konstelasi Ekonomi, Sosial, dan Politik di Era Orde Baru", makalah disampaikan dalam peringatan 19 Tahun Reformasi yang

diselenggarakan oleh BEM-PM Universitas Udayana di Fakultas Ekonomi dan Bisnis pada 27-28 Mei 2018

### Internet

Badan Litbang Pertanian, *Ekonomi Padi Beras*, diakses melalui [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj33Lzvpb\\_eAhXaXisKHaV1CjgQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.litbang.pertanian.go.id%2Fbuku%2Fekonomi-padi-beras%2FBAB-II-2.pdf&usg=AOvVaw3nQLPEJOnEvKPoYXt53vNL](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj33Lzvpb_eAhXaXisKHaV1CjgQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.litbang.pertanian.go.id%2Fbuku%2Fekonomi-padi-beras%2FBAB-II-2.pdf&usg=AOvVaw3nQLPEJOnEvKPoYXt53vNL) pada 13 Oktober 2018 pukul 15.00 WIB.

Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN-SETJEN DPR RI, *Permasalahan dan Upaya Peningkatan Produktivitas Pertanian* hlm.111, data diakses melalui Badan Pusat Statistik, lihat juga (<http://m.liputan6.com/bisnis/read/791549/daftar-29-bahan-pangan-yang-diimpor-ri-sampai-november#sthash.cXmkDayR.dpuf>)

Ermanto Fahamsyah, *Pembatasan Investasi Asing pada Usaha Perkebunan*, diakses melalui <http://business-law.binus.ac.id/2014/12/14/pembatasan-investasi-asing-pada-usaha-perkebunan/> diakses pada 22 September 2019 pukul 09.00 WIB.

Konsorsium Pembaruan Agraria, *Dewan Pakar KPA Bongkar Kepalsuan UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani*, Diakses melalui <https://www.kpa.or.id/news/blog/dewan-pakar-kpa-bongkar-kepalsuan-uu-perlindungan-dan-pemberdayaan-petani/> pada 15 Oktober 2018, pukul 14.24 WIB.

Produk Pertanian Dikenai PPN 10%, Kompas, 06 Agustus 2014, Diakses melalui <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt57f7bea12675c/mengintip-reforma-agraria-dan-persoalan-yang-tak-kunjang-rampung> pada 13 Maret 2018 pukul 09.00 WIB

Sejarah Pembangunan Pertanian Indonesia, Diakses melalui [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwi8j\\_TA46\\_eAhUFeisKHZcOCSkQFjAGegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Frepository.ipb.ac.id%2Fjspui%2Fbitstream%2F123456789%2F10420%2F9%2FBab%2520IV\\_2006twn.pdf&usg=AOvVaw3QvosYWOVON7zlCAHju76L](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=2ahUKEwi8j_TA46_eAhUFeisKHZcOCSkQFjAGegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Frepository.ipb.ac.id%2Fjspui%2Fbitstream%2F123456789%2F10420%2F9%2FBab%2520IV_2006twn.pdf&usg=AOvVaw3QvosYWOVON7zlCAHju76L) pada 10 Oktober 2018 pukul 10.15 WIB., hlm.72

Diakses melalui <https://www.merdeka.com/uang/sekjen-api-skema-kemitraan-dengan-perusahaan-besar-rugikan-petani.html> pada 01 Oktober 2018

Yohana Artha, *Lahan Sawah Berkurang hingga 200.000 Ha Tiap Tahun* Dikutip dari <https://economy.okezone.com/read/2018/04/09/320/1884213/lahan-sawah-berkurang-hingga-200-000-ha-tiap-tahun> pada 04 Juli 2018 pukul 10.00 WIB.

Sri Lestari, *Sawah Beralih Jadi Perumahan atau Industri Mengancam Ketahanan Pangan*, diakses melalui [www.bbc.com/indonesia/indonesia-41078646](http://www.bbc.com/indonesia/indonesia-41078646) pada 13 Maret 2018 pukul 07.40 WIB.

<https://sawitindonesia.com/saham-asing-di-sektor-perkebunan-dibatasi/>  
diakses pada 22 September 2019