

Pelindungan Lahan Pertanian: Studi Komparatif Sistem Administrasi Pertanahan di Indonesia dan India

Agricultural Land Protection: A Comparative Study of Land Administration Systems in Indonesia and India

Destriananda Safa Aina

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio Justisia 1, Bulaksumur, Yogyakarta, Indonesia
email: destriananda.safa.aina@ugm.ac.id

Submitted: November 17, 2024 | Accepted: December 22, 2024 | Publish: January 2, 2025

Abstract: *Land is a vital element in food production, but its area continues to shrink due to land conversion and degradation. This research aims to analyze the comparative land administration in Indonesia and India, which is a world food producing country, using four land administration indicators, namely ownership, use, value and land registration. The research method is juridical-normative with a regulatory, comparative, and conceptual approach. In terms of land ownership, India has regulations that limit agricultural land ownership to farmers only, which has not been adopted in Indonesia. In terms of use, the second country prohibits the conversion of agricultural land for non-agricultural purposes and imposes sanctions for violations. In this case, India offers a fairer scheme to protect farmers compared to Indonesia. However, in terms of land registration, Indonesia is superior because land certificates are considered strong evidence and provide legal certainty of ownership. While in India, the land registration system is still assumptive because it is not based on definitive documents such as land certificates.*

Keywords: *Agricultural Land Protection, Land Administration, Indonesia, India, Policy Comparison*

Abstrak: Tanah adalah elemen vital dalam produksi pangan, namun luasnya terus menyusut akibat alih fungsi dan degradasi lahan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perbandingan administrasi pertanahan di Indonesia dan India yang merupakan negara penghasil pangan dunia dengan menggunakan empat indikator administrasi pertanahan, yaitu kepemilikan, penggunaan, nilai, dan pendaftaran tanah. Metode penelitian adalah yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan, perbandingan, serta konseptual. Dalam aspek kepemilikan lahan, India memiliki regulasi yang membatasi kepemilikan tanah pertanian hanya bagi petani, yang belum diadopsi di Indonesia. Dari segi penggunaan, kedua negara melarang konversi lahan pertanian untuk tujuan non-pertanian dan menetapkan sanksi atas pelanggaran. Dalam hal kompensasi, India menawarkan skema yang lebih adil untuk melindungi petani dibandingkan dengan Indonesia. Namun, dalam hal pendaftaran tanah, Indonesia lebih unggul karena sertifikat tanah dianggap sebagai bukti yang kuat dan memberikan kepastian hukum atas kepemilikan. Sedangkan di India, sistem pendaftaran tanah masih bersifat asumptif karena tidak didasarkan pada dokumen definitif seperti sertifikat tanah.

Kata Kunci: Pelindungan Lahan Pertanian, Administrasi Pertanahan, Indonesia, India, Perbandingan Kebijakan



Pendahuluan

Hampir 95% makanan kita dihasilkan secara langsung maupun tidak langsung melalui tanah (Bot & Benites, 2015). Namun, dalam realitasnya tanah adalah sumber daya terbatas. Seiring dengan meningkatnya kebutuhan pangan akibat pertumbuhan populasi, tanah pertanian terus mengalami tekanan, terutama akibat alih fungsi lahan yang mengancam produksi pangan juga degradasi lahan akibat krisis iklim yang semakin darurat. Dalam skala nasional, BPS pada tahun 2021 mencatat laju alih fungsi lahan sawah nasional mencapai 60.000 – 80.000 hektar per tahun (Marwanti, 2022). Di tingkat global, FAO mengungkapkan laju hilangnya lahan pertanian di wilayah perkotaan diperkirakan mencapai 16.000 km² per tahunnya (Holmgren, 2006). Padahal, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan) pada Pasal 12 ayat (5) huruf e menyebutkan bahwa mempertahankan lahan pertanian penting untuk mewujudkan ketersediaan pangan. Oleh karena itu, ketersediaan lahan pertanian merupakan isu yang perlu untuk diperhatikan oleh guna mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Merespon permasalahan tersebut, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLP2B). UU *a quo* memperkenalkan istilah lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) sebagai solusi pemerintah dalam melindungi lahan pertanian di Indonesia. Pasal 1 angka 3 UU PLP2B mendefinisikan LP2B sebagai bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Salah satu tujuan adanya program LP2B yaitu untuk melindungi lahan pertanian dan menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan di Indonesia.

Kendati telah mengupayakan perlindungan ketersediaan lahan pertanian melalui LP2B, pada realitasnya kebijakan ini belum berjalan optimal. Pertama, kebijakan ini hanya menyasar sebagian kecil dari total lahan pertanian yang ada sehingga tidak menjamin berkurangnya angka konversi lahan (Prasada & Priyanto, 2019). Di Jawa Barat, alih fungsi lahan tetap meningkat meski telah terdapat kebijakan ini. Kedua, hal ini diperparah dengan banyaknya RTRW/RDTR daerah yang tidak secara tegas memuat penetapan LP2B sebab anggapan bahwa lahan ini mengganggu pertumbuhan investasi serta tidak adanya sanksi bagi daerah yang tidak menetapkan LP2B (Wicaksono, 2020).

Analisis pengaturan administrasi pertanahan membantu memahami peran negara dalam melindungi serta menjaga keberlanjutan lahan pertanian. Administrasi pertanahan memiliki cakupan luas, mencakup berbagai aktivitas dari badan atau pejabat negara dalam hal pengaturan, peruntukan, pemanfaatan, penyediaan, hingga pemeliharaan tanah (Ali, 1996). Dalam *Land Administration Guidelines* yang diterbitkan oleh United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) pada tahun 1996, administrasi pertanahan terdiri dari empat komponen utama, yaitu pencatatan tanah (*land registration*) yang meliputi kepemilikan tanah (*land ownership*), nilai tanah (*land value*), serta penggunaannya (*land use*). Sistem

administrasi pertanahan yang kuat dapat menjaga keberlangsungan tanah pertanian secara optimal.

Permasalahan terkait alih fungsi lahan pertanian merupakan permasalahan global yang juga dialami oleh negara-negara lain, salah satunya adalah India. India merupakan salah satu negara produsen pangan terbesar di dunia. Menurut FAO, India adalah produsen, konsumen, dan importir kacang-kacangan terbesar di dunia (Gupta et al., 2019). Selain itu, India juga merupakan salah satu produsen utama beras, gandum, kapas, tebu, teh, daun tembakau, dan rempah-rempah dunia. Pertanian menyumbang sekitar 19,9% dari PDB India dan menyediakan lapangan kerja bagi sekitar 54,6% tenaga kerja (Periasamy & Shanmugam, 2022). Meski begitu, alih fungsi lahan pertanian semakin mengancam produksi tanaman pangan di India. Selama tahun 2001-2002 hingga 2010-2011, terdapat penurunan 1,6 juta hektar lahan pertanian di India yang diakibatkan oleh konversi lahan (Govindaprasad & Manikandan, 2016).

Membandingkan sistem administrasi tanah pertanian antara Indonesia dan India relevan untuk memahami bagaimana kebijakan kedua negara ini menghadapi tantangan dalam menjaga lahan pertanian yang berkelanjutan. Kedua negara memiliki kesamaan dalam hal karakteristik sosial dan ekonomi, di mana sebagian besar penduduknya bergantung pada sektor pertanian. Selain itu, keduanya menghadapi tekanan besar untuk mempertahankan lahan pertanian dari alih fungsi untuk sektor lain, seperti industri dan perumahan. Di Indonesia, peraturan terkait administrasi tanah pertanian seringkali menghadapi masalah implementasi, terutama terkait LP2B yang masih terancam oleh pengalihfungsian lahan akibat lemahnya pengawasan dan kepastian hukum. Sementara itu, India melalui *National Policy for Farmer, 2007* dan *Land Acquisition, Rehabilitation, and Resettlement Act, 2013* telah mencoba melindungi lahan pertanian dengan memperhatikan hak-hak petani dan mengurangi risiko konversi lahan berlebihan. Perbandingan ini akan membantu mengidentifikasi pendekatan yang paling efektif untuk melindungi lahan pertanian di tengah kebutuhan pembangunan. Selain itu, analisis komparatif ini dapat memberikan pandangan tentang kebijakan yang dapat ditingkatkan di masing-masing negara serta membantu merumuskan langkah-langkah yang lebih komprehensif dalam upaya melindungi lahan pertanian secara lebih baik dengan belajar dari keunggulan dan kelemahan sistem administrasi di masing-masing negara.

Penelitian tentang administrasi lahan pertanian dan hubungannya dengan perlindungan lahan telah dilakukan sebelumnya. Gignoux et. al. (2015) membahas tantangan yang dihadapi dalam menganalisis dampak program administrasi lahan, terutama di negara-negara berkembang yang menerapkan sistem administrasi lahan berdasarkan kode Napoleon. Studi ini menyoroti hambatan dan pendekatan baru dalam menilai pengaruh program tersebut terhadap produktivitas pertanian dan pembangunan pedesaan. Nugraha et al. (2021) meneliti keterkaitan antara administrasi pertanahan dan konversi lahan pertanian dengan lokasi penelitian di Kabupaten Bogor. Ia menekankan pentingnya strategi

pengendalian pemanfaatan lahan melalui administrasi pertanahan dengan memperketat persyaratan dalam pengajuan pelayanan terkait pertanahan.

Kemudian, Li et al. (2009) menjelaskan administrasi pertanahan di Tiongkok melalui pendekatan holistik yang mengintegrasikan tiga konsep, yaitu pengelolaan sumber daya lahan, pengawasan aset, dan tata kelola politik keberlanjutan. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis bagaimana administrasi pertanahan di Tiongkok dapat melindungi lahan pertanian dengan bukti berbasis ekonomi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran pemerintah Tiongkok dalam administrasi pertanahan perlu diperkuat, terutama dalam hal memberikan kompensasi penuh atas pengambilalihan lahan dan menyesuaikan kebijakan terkait lahan pertanian.

Penelitian ini dilakukan untuk mengisi celah dalam kajian akademik yang ada, di mana belum banyak studi yang secara komprehensif membandingkan aturan dan sistem administrasi tanah pertanian antara Indonesia dan India. Dengan fokus pada perbedaan yang dapat dijadikan pelajaran bagi kedua negara, penelitian ini bertujuan untuk: 1) memahami secara mendalam aturan dan sistem administrasi tanah pertanian yang berlaku di Indonesia dan India, serta 2) menganalisis elemen-elemen kebijakan yang relevan dari masing-masing negara yang dapat diadopsi untuk mendukung pengembangan kebijakan yang berorientasi pada keberlanjutan lahan pertanian di tengah tantangan perubahan kebutuhan lahan.

Metode Penelitian

Penulisan ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan metode yuridis-normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan suatu bentuk penelitian hukum yang dilakukan melalui penyelidikan terhadap sumber-sumber pustaka data sekunder (Soekanto, 2010). Pada penelitian yuridis normatif, tahap analisis data menggunakan analisis kualitatif yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, dalam hal ini berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian, yaitu pengaturan terkait administrasi lahan pertanian yang menjamin perlindungan lahan pertanian di Indonesia dan India. Alat pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Alat pengumpulan data ini digunakan untuk menggali informasi dan wawasan terkait dengan permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan India terkait sistem administrasi lahan pertanian. Di sisi lain, bahan hukum sekunder yang digunakan berupa artikel berita, buku, dan jurnal ilmiah yang membahas mengenai sistem administrasi lahan pertanian di Indonesia dan India.

Penelitian ini menggunakan 3 jenis pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang membahas mengenai administrasi lahan pertanian di Indonesia dan India. Analisis difokuskan pada peraturan-peraturan utama, seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan (PLP2B) beserta peraturan turunannya di Indonesia, serta *The Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act* (LARR Act 2013) dan *National Farmer Policy 2007* di India. Pendekatan perbandingan digunakan untuk menganalisis persamaan dan perbedaan peraturan perundang-undangan yang membahas mengenai administrasi lahan pertanian di Indonesia dan India. Pendekatan konseptual diterapkan untuk menganalisis berbagai regulasi terkait perlindungan lahan pertanian di India, guna mengidentifikasi kebijakan yang efektif dan dapat dijadikan model bagi Indonesia. Melalui pendekatan ini, peraturan-peraturan yang berhasil menjaga ketahanan lahan pertanian serta memastikan keberlanjutan produksi pangan dipelajari secara mendalam untuk melihat peluang adaptasi di Indonesia.

Hasil dan Pembahasan

Pengaturan Perlindungan Lahan Pertanian di Indonesia dan India

1. Indonesia

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)

Upaya Pemerintah Indonesia untuk melindungi lahan pertanian pangan yang pertama adalah melalui program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). LP2B merupakan lahan yang khusus ditetapkan oleh pemerintah sebagai lahan pertanian abadi yang tidak dapat dialihfungsikan (Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, 2023). LP2B harus memenuhi syarat tertentu dan ditetapkan secara khusus untuk tujuan perlindungan dan pemanfaatan berkelanjutan. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011, lahan yang ditetapkan sebagai LP2B harus memenuhi kriteria tertentu, yaitu:

1. berada pada hamparan lahan yang mendukung produktivitas dan efisiensi;
2. memiliki potensi sesuai untuk produksi pangan;
3. didukung oleh infrastruktur dasar; serta
4. telah dimanfaatkan untuk pertanian pangan.

Luasan LP2B tidak diatur secara eksplisit dalam PP *a quo*. Namun, melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 07/Permentan/OT.140/2/2012, dijelaskan jika perhitungan luas minimal LP2B dilakukan melalui skala ekonomi. Luas hamparan LP2B harus memenuhi skala ekonomi yang didasarkan atas:

1. rasio pendapatan dengan biaya usaha tani minimal lebih besar dari 1 (satu);
2. penghasilan usaha tani mampu 10 memenuhi kebutuhan minimal hidup sesuai dengan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota; dan/atau
3. rasio keuntungan dengan tingkat upah minimum tingkat kabupaten/ kota minimal lebih besar 1(satu).

Penguatan perlindungan LP2B juga dilakukan melalui sinkronisasi tata ruang lahan pertanian. Hal ini diperlukan untuk memastikan bahwa lahan pertanian tetap terlindungi dari alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW). Pasal 23 UU PLP2B yang mengamanatkan agar penetapan Kawasan pertanian pangan berkelanjutan (KP2B) diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait RTRW. Dalam peralihan, UU *a*

quo juga mengamanatkan penetapan LP2B ke dalam RTRW Kabupaten/Kota paling lama 2 tahun sejak UU *a quo* diundangkan. Kemudian, melalui PP Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan, Pemerintah mengamanatkan untuk percepatan penetapan peta lahan sawah yang dilindungi sebagai bentuk perlindungan eksistensi lahan sawah mengingat alih fungsi lahan yang semakin pesat, juga sebagai penyedia data dan informasi lahan sawah untuk penetapan LP2B (Marwanti, 2022). Hal ini bertujuan untuk mencegah alih fungsi lahan sawah menjadi non-pertanian, sehingga ketersediaan lahan pertanian tetap terjaga.

Kendati telah diatur mengenai luasan minimal dan kewajiban sinkronisasi tata ruang, implementasi LP2B masih bermasalah. Pertama, ketiadaan ketentuan mengenai luas minimal LP2B di daerah menyebabkan ketidakseragaman perlindungan lahan pertanian secara nasional. Beberapa daerah yang berfokus pada faktor ekonomi berpotensi mengorbankan lahan pertanian lokal karena tekanan urbanisasi tinggi. Kedua, banyak daerah belum menetapkan LP2B dalam RTRW atau Perda sesuai amanat undang-undang. Wicaksono (2020) menyatakan jika implementasi UU PLP2B terkendala oleh keterlambatan penyelesaian RTRW/RDTR atau ketiadaan penetapan LP2B yang tegas. Hal ini ditambah dengan minimnya penerbitan Perda terkait LP2B. Di Jawa Barat, hanya sekitar 15% kabupaten/kota yang telah menyediakan informasi spasial dan menetapkan Perda LP2B. Ketiadaan sanksi terhadap pelanggaran aturan ini menjadi salah satu alasan utama rendahnya tingkat implementasi di daerah. Tanpa adanya standar luas minimal dan sinkronisasi tata ruang yang memadai, lahan pertanian semakin rentan terhadap alih fungsi. Hal ini dapat menurunkan produktivitas pertanian dan meningkatkan ketergantungan pada impor pangan (Darman, 2020). Dengan demikian, diperlukan regulasi yang jelas dan tegas terkait standar luas minimal LP2B di tingkat nasional, disertai aturan wajib mengenai sinkronisasi tata ruang guna memastikan keberlanjutan ketersediaan lahan pertanian.

LP2B hanya dibolehkan untuk kegiatan pertanian. Pasal 44 ayat (1) UU PLP2B sebagaimana telah diubah melalui UU Nomor 06 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) menyatakan jika lahan LP2B dilarang untuk dialihfungsikan. Apabila terdapat seseorang yang melanggar peraturan tersebut, maka berdasarkan Pasal 72 UU *a quo*, orang tersebut dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun serta denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Ketentuan ini tetap melekat meskipun lahan tersebut dijual. Hal ini menjadi salah satu mekanisme untuk memastikan bahwa LP2B tetap berfungsi sebagai kawasan pertanian pangan, mendukung ketahanan pangan nasional, dan mengurangi tekanan alih fungsi lahan di tengah perkembangan industri dan perumahan.

Kendati alih fungsi lahan pertanian terkhusus lahan LP2B dilarang, terdapat pengecualian akan aturan tersebut. Pasal 44 ayat 2 UU PLP2B sebagaimana diubah melalui UU Cipta Kerja mengatur bahwa LP2B dapat dialihfungsikan untuk kepentingan umum dan/atau proyek strategis nasional (PSN). Kepentingan umum ini kemudian dirincikan ke dalam 24 objek pembangunan untuk kepentingan umum dalam UU Cipta Kerja. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 44 ayat (3) dijabarkan bahwa pengalihfungsian lahan LP2B hanya dapat

dilakukan dengan syarat dilakukan kajian kelayakan strategis, disusun rencana alih fungsi lahan, dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik, dan disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Dalam tahapan pembebasan lahan, Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa bentuk ganti rugi atas pembebasan tanah dapat berupa uang, tanah pengganti, relokasi, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disepakati para pihak. Namun, khusus untuk LP2B, Pasal 44 ayat (5) UU PLP2B mewajibkan pemberian ganti rugi berupa lahan pengganti dalam jangka waktu maksimal 24 bulan setelah alih fungsi dilakukan. Aturan ini bertujuan untuk menjaga kesinambungan fungsi pertanian pada lahan pengganti yang diberikan. Lalu, ketentuan mengenai luas lahan pengganti bergantung pada jenis lahan pertanian yang dialihfungsikan diatur dalam Pasal 46 ayat (1) UU PLP2B, antara lain:

1. Minimal 3x luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan beririgasi;
2. Minimal 2x luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan reklamasi rawa pasang surut dan non pasang surut (lebak); dan
3. Minimal 1x kali luas lahan dalam hal yang dialihfungsikan lahan tidak beririgasi.

Meskipun peraturan telah menetapkan kewajiban penggantian lahan, implementasinya sering kali tidak sesuai. Salah satu kasus terjadi di Kabupaten Sragen, Jawa Tengah, di mana alih fungsi lahan pertanian untuk pembangunan jalan tol Solo-Mantingan tidak disertai penggantian lahan pertanian baru, melainkan hanya berupa kompensasi uang kepada pemilik lahan (Subekti & Budyatmojo, 2015). Praktik semacam ini bertentangan dengan Pasal 44 ayat (5) UU PLP2B yang mengharuskan penggantian lahan pertanian untuk menjaga keberlanjutan fungsi produksi pangan. Selain itu, mekanisme pemberian ganti rugi memiliki berbagai kelemahan. Penetapan nilai ganti rugi dilakukan secara sepihak oleh tim penilai (Kasenda, 2017). Kondisi ini kurang memberikan perlindungan yang seimbang antara pemilik lahan dan pihak penyelenggara proyek karena nilai ganti rugi yang ditawarkan seringkali tidak sebanding dengan harga yang diharapkan (Situmorang & Nugroho, 2022).

Pemanfaatan Tanah Terlantar

Selain melalui program LP2B, pemerintah juga berupaya untuk menjamin ketersediaan lahan pangan di Indonesia melalui pemanfaatan lahan terlantar yang masih memiliki potensi untuk dioptimalkan bagi kegiatan pertanian. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU Perlintah) mengatur jaminan luasan lahan pertanian melalui pemberian kemudahan untuk memperoleh tanah negara bebas yang diperuntukkan atau ditetapkan sebagai kawasan pertanian. Kemudahan memperoleh lahan pertanian ini diutamakan kepada petani tuna kisma (buruh tani) yang telah mengusahakan lahan selama 5 (lima) tahun berturut-turut atau kepada petani kecil (*gurem*). Pemberian kemudahan memperoleh lahan pertanian ini diberikan dalam bentuk hak izin perusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan. Dalam Pasal 58 ayat (3) UU *a quo* diterangkan bahwa upaya kemudahan memperoleh tanah pertanian tersebut berupa:

1. pemberian paling luas 2 hektare tanah negara bebas yang telah ditetapkan sebagai kawasan Pertanian kepada Petani, yang telah melakukan Usaha Tani paling sedikit 5 (lima) tahun berturut-turut.
2. Pemberian lahan pertanian melalui penetapan lahan terlantar yang potensial sebagai lahan Pertanian.

Luas lahan minimal yang memadai memungkinkan petani menghasilkan pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya sekaligus menyediakan modal untuk mempertahankan dan mengembangkan usaha tani (Sajogyo Institute, 2019). Tanpanya, petani tidak mampu untuk menjalankan usaha tani secara berkelanjutan. Kondisi ini dapat memaksa petani menjual lahannya untuk memenuhi kebutuhan hidup. Peralihan lahan ini sering kali diarahkan untuk pembangunan.

2. India

India merupakan negara dengan luas lahan pertanian terbesar kedua di dunia (Strategic Investment Research Unit, 2020). Menurut Bank Dunia, 60,22% wilayah India adalah lahan pertanian (Mir et al., 2024). Oleh karena luasnya lahan pertanian di India, tidak terdapat peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit menyatakan kewajiban pemerintah untuk menjamin ketersediaan lahan pertanian. Meskipun demikian, pemerintah India telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan penting untuk mempertahankan lahan pertanian yang ada, salah satunya melalui *National Policy for Farmers* (NPF) tahun 2007, yang berbunyi:

"...for agriculture except under exceptional circumstances, provided that the agencies that are provided with agricultural land for non-agricultural projects should compensate for treatment and full development of equivalent degraded / wastelands elsewhere..."

Berdasarkan aturan tersebut, pemerintah federal memerintahkan negara bagian untuk mengalokasikan lahan dengan potensi hayati rendah untuk kegiatan pembangunan non-pertanian, termasuk kegiatan industri dan konstruksi (Ministry of Agriculture & Farmers Welfare, 2013). Lahan pertanian harus tetap difungsikan untuk kegiatan pertanian kecuali dalam kondisi luar biasa. Dalam situasi di mana lahan pertanian diperlukan untuk proyek non-pertanian, lembaga terkait diwajibkan memberikan kompensasi dalam bentuk perbaikan dan pengembangan lahan yang terdegradasi atau lahan kering di lokasi lain.

Tidak hanya itu, *National Rehabilitation and Resettlement Policy* tahun 2007 (NRRP 2007), juga merekomendasikan agar proyek sejauh memungkinkan dibangun di atas lahan gurun, lahan terdegradasi, atau lahan yang tidak diairi. Penggunaan lahan pertanian untuk keperluan proyek diminimalkan. Penggunaan lahan pertanian irigasi hanya dilakukan jika benar-benar tidak terhindarkan dengan pembatasan seminimal mungkin. Rekomendasi dari kebijakan ini telah dikirimkan ke setiap negara bagian di India untuk implementasi, dan berfungsi mencegah penggunaan lahan produktif pertanian untuk keperluan pembangunan.

Di tingkat negara bagian, implementasi aturan tersebut bervariasi tergantung pada prioritas lokal. Di negara bagian yang dikenal sebagai pusat produksi gandum dan padi di India seperti Punjab dan Haryana, terdapat aturan yang secara aktif mematuhi prinsip-prinsip NPF

dan NRRP 2007. Pemerintah negara bagian ini telah memperkenalkan kebijakan yang melarang alih fungsi lahan subur untuk keperluan pembangunan melalui *The Punjab Land Preservation Act, 1900* dan *the Punjab Land Preservation (Haryana Amendment) Act, 2019*. Di Punjab, pemerintah secara khusus mendorong penggunaan lahan terdegradasi untuk kegiatan industri, alih-alih mengorbankan lahan pertanian produktif. Menteri Perindustrian dan Perdagangan provinsi, Chaudhry Shafay Hussain, menyatakan jika pemerintah telah memberlakukan larangan pembangunan kawasan industri baru di lahan pertanian (Islamabad Post, 2024).

Pemerintah India juga memiliki kebijakan mengenai pemantauan statistik penggunaan lahan. Melalui kebijakan ini, pemerintah secara berkala menerbitkan statistik penggunaan lahan untuk memantau perubahan luas lahan pertanian. Data yang dikumpulkan digunakan untuk memahami tren dan perubahan penggunaan lahan secara nasional dan di setiap negara bagian. Pemantauan ini juga membantu dalam perencanaan tata guna lahan yang lebih baik, mengidentifikasi lahan kritis untuk konservasi, dan mendukung kebijakan pembangunan berkelanjutan (Ministry of Agriculture & Farmers Welfare, 2024a).

Lebih lanjut, Pemerintah India juga menerapkan berbagai kebijakan untuk memperbaiki kualitas tanah pertanian, seperti *National Watershed Development Project for Rainfed Areas (NWDPR)*, program *Soil Conservation in River Valley Project and Flood-Prone River (RVP & FPR)*, *Reclamation & Development of Alkali and Acid Soils (RADAS)*, serta *Watershed Development Project in Shifting Cultivation Areas (WDPSCA)* (Ministry of Agriculture & Farmers Welfare, 2013). Program-program ini bertujuan untuk memelihara kesuburan lahan melalui konservasi tanah dan reklamasi lahan kritis.

Berdasarkan '*Land Use Statistics at a Glance 2012-13 to 2021-22*', dari tahun 2018-2019 hingga 2021-2022, area lahan pertanian di India hanya mengalami sedikit penurunan dari 180,62 juta hektar menjadi 180,11 juta hektar (Ministry of Agriculture & Farmers Welfare, 2024b). Meskipun ada penurunan, total area yang ditanami meningkat dari 201,18 juta hektar menjadi 219,16 juta hektar dalam periode yang sama. Hal ini menunjukkan kombinasi kebijakan ini membantu pemerintah India dalam menjaga ketersediaan dan kualitas lahan pertanian di tengah tekanan kebutuhan pembangunan, sekaligus mendorong peningkatan produktivitas melalui upaya pelestarian dan pemulihan tanah pertanian yang berkelanjutan.

Seperti di Indonesia, lahan pertanian di India juga dilindungi penggunaannya. Lahan pertanian hanya dapat digunakan untuk keperluan pertanian. Menggunakan lahan pertanian untuk keperluan lain tanpa izin adalah tindakan ilegal yang dapat dikenakan denda atau hukuman penjara. Misalnya *Delhi Land Reforms Act, 1954* yang menetapkan sanksi pidana berupa penjara hingga tiga tahun atau denda maksimum sebesar 10 lakh rupee. Sementara itu di Maharashtra melalui *Maharashtra Land Revenue Code, 1966* ditetapkan sanksi berupa denda hingga 500 rupee atau jumlah yang lebih besar, sebagaimana diatur oleh otoritas. Selain itu, pemilik lahan juga diwajibkan untuk mengembalikan penggunaan lahan ke tujuan aslinya sebagai lahan pertanian.

Kendati penggunaan lahan pertanian untuk kegiatan non pertanian merupakan tindakan illegal, namun kegiatan alih fungsi lahan bukan suatu larangan meski hal tersebut tidaklah direkomendasikan oleh pemerintah. Pada dasarnya, alih fungsi lahan di India dapat dilakukan melalui 2 cara, yaitu melalui permohonan izin konversi lahan atau dengan pembebasan lahan apabila pembangunan dilakukan untuk kepentingan umum.

Izin konversi lahan merupakan upaya yang dapat dilakukan jika seorang petani di India ingin mengubah penggunaan tanah pertanian menjadi non-pertanian. Hampir seluruh undang-undang di tingkat negara bagian mengatur prosedur konversi penggunaan lahan, yang memerlukan izin khusus melalui sertifikat konversi (Singhania et al., 2019). Proses ini dikenal secara resmi sebagai konversi penggunaan lahan dan merupakan proses birokrasi yang kompleks yang melibatkan pengajuan berbagai dokumen serta izin dari pihak berwenang. Proses ini bervariasi di setiap negara bagian, namun umumnya pemohon harus menjelaskan tujuan konversi lahan, melampirkan dokumen pendukung, serta membuktikan bahwa lahan tersebut berada di lokasi yang layak untuk dihuni dan digunakan (Singhania et al., 2019).

Setelah permohonan diajukan, otoritas terkait akan melakukan evaluasi. Jika disetujui, pemohon harus membayar biaya konversi kepada otoritas yang berwenang, dan akan diberikan sertifikat konversi tanah. Sertifikat ini diperlukan untuk secara resmi mengubah penggunaan tanah, dan diperlukan agar perubahan penggunaan lahan sesuai dengan rencana zonasi dan kebijakan tata ruang yang berlaku (Simon, 2024). Langkah ini penting untuk mencegah pembangunan yang tidak sah dan memastikan lahan digunakan sesuai peruntukan.

Permohonan izin konversi lahan tetap berlaku meskipun tanah tersebut telah diperjualbelikan. Pembeli tanah harus mengajukan izin konversi apabila ia ingin merubah tanah pertanian yang dibelinya untuk kegiatan non pertanian. Lebih lanjut, Beberapa negara bagian di India juga menerapkan aturan khusus dalam transaksi jual beli lahan pertanian untuk membatasi alih fungsi lahan secara tidak terkendali. Aturan ini meliputi pembatasan jual beli lahan pertanian kepada:

a. Hanya untuk petani

Di negara bagian Gujarat dan Maharashtra, terdapat kebijakan yang membatasi pembelian lahan pertanian hanya untuk petani. Berdasarkan *Section 63 Maharashtra Tenancy and Agricultural Land Act, 1948* ("MTAL"), dilarang melakukan penjualan, hibah, pertukaran, sewa, atau hipotek lahan pertanian kepada non-petani atau individu yang sudah memiliki lahan lebih dari dua pertiga luas maksimum lahan yang diizinkan oleh the *Maharashtra Agricultural Lands (Ceiling on Holdings) Act, 1961*, kecuali jika mendapatkan persetujuan dari kolektor setempat. Pembatasan ini dirancang untuk mencegah spekulasi lahan dan memastikan lahan pertanian tetap berada di tangan para petani yang aktif mengelola tanah tersebut. Dalam jual beli lahan pertanian, pembeli perlu membuktikan bahwa dirinya merupakan petani menggunakan sertifikat petani. Sertifikat petani merupakan dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai bukti bahwa individu tersebut memenuhi

kriteria sebagai petani aktif. Sertifikat ini diperoleh melalui kepemilikan lahan pertanian atau melalui hubungan keluarga dengan pemilik lahan, atau dengan menunjukkan bukti pekerjaan di sektor pertanian (Sethi, 2018).

Di negara bagian Himachal Pradesh, aturan jual beli lahan pertanian diperketat dengan hanya memperbolehkan petani lokal yang dapat membeli lahan pertanian. Untuk warga non-petani atau mereka yang berasal dari luar Himachal Pradesh, pembelian lahan pertanian memerlukan izin dari Pemerintah Himachal Pradesh. Kebijakan-kebijakan ini bertujuan untuk menjaga keberlanjutan lahan pertanian, membatasi pengalihan lahan kepada pihak-pihak non-petani, dan memastikan bahwa lahan tetap digunakan untuk produksi pertanian.

b. Komunitas tertentu

Di beberapa negara bagian lain, seperti Chhattisgarh, Jharkhand dan Odisha, tanah pertanian hanya dapat dijual kepada anggota Komunitas Kasta Terdaftar dan Masyarakat Adat Terdaftar. *Section 22 Orissa Land Reforms Act* menyatakan bahwa pengalihan tanah milik Kasta Terdaftar dan Suku Terdaftar kepada orang-orang yang bukan dari kelompok ini tanpa izin terlebih dahulu adalah batal demi hukum. Hal ini digunakan untuk menjamin perlindungan lahan pertanian, terkhusus lahan pertanian adat, agar tidak dialihfungsikan.

Pembebasan lahan untuk kepentingan umum merupakan upaya lain yang dilakukan untuk mengalihfungsikan lahan. Pembebasan lahan adalah pengambilalihan paksa tanah milik pribadi oleh pemerintah (Irawan et al., 2024). Tanah diperoleh untuk kepentingan publik sebagaimana diatur dalam *Article 2 the Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act, 2013* (LARR Act 2013). Menurut pasal tersebut, yang dimaksud sebagai 'kepentingan publik' mencakup proyek-proyek pertahanan, proyek-proyek infrastruktur, dan proyek-proyek yang terkait dengan perumahan bagi kaum miskin, dll. *Article 3 LARR Act 2013* menjelaskan jika kepentingan ini termasuk proyek-proyek pemerintah, proyek-proyek kemitraan publik-swasta, dan proyek-proyek swasta.

The First Schedule LARR Act 2013 menjelaskan jika Pemerintah akan memberikan kompensasi berupa ganti rugi sesuai dengan nilai pasar tanah dengan mengikutsertakan seluruh aset yang melekat pada tanah tersebut. Lebih lanjut, ganti kerugian ini dapat bertambah dengan mempertimbangkan jarak tanah dengan daerah perkotaan. Dalam hal pembebasan tanah menyasar tanah pertanian beririgasi yang membuat pemiliknya menjadi petani marginal atau tidak memiliki tanah pertanian, maka pada *The second Schedule* LARR Act 2013 menjelaskan tentang pemberian tanah pengganti minimal 1 seluas hektar di daerah komando proyek tempat tanah tersebut diperoleh. Dalam hal orang yang kehilangan tanah adalah Kasta Terdaftar atau Suku Terdaftar, maka akan diberikan tanah yang setara dengan tanah yang diperoleh atau tanah seluas dua setengah hektar, dengan melihat luas yang lebih rendah. *Article 1 LARR Act 2013* menyatakan jika kompensasi dilakukan maksimal 3 bulan setelah kesepakatan pembebasan lahan sedangkan penggantian lahan harus dilakukan maksimal 6 bulan kesepakatan pembebasan lahan. Waktu ini lebih cepat dibandingkan dengan aturan di Indonesia yang mengatur penggantian lahan pertanian dalam waktu 24 bulan setelah pelaksanaan pengadaan tanah.

LARR Act 2013 memberikan keuntungan bagi petani kecil dengan mengatur prosedur yang lebih adil dalam pengadaan tanah untuk proyek pembangunan. Undang-undang ini memperkenalkan mekanisme transparansi dan kompensasi yang adil (Rizkianti, 2023). Kondisi ini melindungi hak petani kecil yang sering kali rentan terhadap eksploitasi. Salah satu poin utama dari LARR Act 2013 adalah kewajiban pemerintah atau pihak yang membutuhkan tanah untuk memberikan kompensasi yang sesuai dengan nilai pasar tanah, disertai dengan manfaat tambahan seperti rehabilitasi dan *resettlement* (pemukiman kembali). Hal ini berbeda dari praktik sebelumnya, di mana petani sering kali menerima kompensasi yang tidak memadai, sehingga kehilangan sumber penghidupan tanpa alternatif yang layak. Undang-undang ini juga menetapkan bahwa akuisisi tanah tidak dapat dilakukan tanpa persetujuan mayoritas dari pemilik lahan (80% untuk proyek swasta dan 70% untuk proyek publik-swasta) (Rizkianti, 2023). Langkah ini memberikan suara bagi petani kecil dalam proses pengambilan keputusan terkait lahan mereka, yang sebelumnya sering kali diabaikan.

Meskipun LARR Act 2013 memberikan kerangka hukum yang menguntungkan, implementasinya di lapangan tetap menghadapi berbagai tantangan. Dalam proyek pembangunan *Sardar Vallabhbhai Patel Statue* (Statue of Unity) di Gujarat, terdapat proses pembayaran kompensasi berjalan lambat (Patil, 2018). Selain itu, lahan pengganti yang diberikan tidak produktif. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan yang ketat dan koordinasi yang efektif untuk memastikan bahwa manfaat undang-undang ini dapat dirasakan secara merata oleh petani kecil di seluruh wilayah India.

Pendaftaran Tanah di Indonesia dan India

Indonesia

Indonesia menganut sistem publikasi pertanahan bersifat negatif yang mengandung unsur positif (Manthovani & Istiqomah, 2017). Dalam sistem ini, mengakui sertifikat sebagai bukti terkuat kepemilikan atas suatu tanah. Meski begitu, sistem ini membuka kesempatan kepada orang lain untuk menggugat orang yang telah memiliki sertifikat. Kondisi ini terjadi disebabkan berlakunya sistem ganda dalam penguasaan tanah (*dual systems of land tenure*), dimana penguasaan tanah dapat diberikan kepada individu ataupun suatu kelompok adat yang biasa disebut masyarakat hukum adat (MHA). Konsep *dual systems of land tenure* ini didasarkan pada perbedaan antara kepemilikan tanah Barat yang menekankan hubungan individu dengan tanah (meskipun sering kali berasal dari hubungan feodal), dan kepemilikan tanah adat yang lebih mengedepankan kepemilikan bersama oleh komunitas desa, keluarga, suku, atau klan (Brits et al., 2002).

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan *torrents system* dimana dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali, sertifikat merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanahnya (Anggreini, 2015). Sistem pendaftaran tanah di Indonesia mencakup berbagai jenis penggunaan lahan, termasuk tanah pertanian. Untuk tanah pertanian, sertifikat tanah memainkan peran penting dalam memberikan kepastian hukum kepemilikan bagi petani, mencegah sengketa tanah, serta mendukung keamanan usaha di sektor pertanian. Sertifikat

tanah pertanian di Indonesia tidak hanya menjadi tanda bukti hak kepemilikan, tetapi juga sebagai instrumen untuk memperoleh akses ke modal melalui lembaga keuangan yang menjadikan sertifikat tersebut sebagai jaminan.

Meski begitu, tidak semua lahan pertanian memiliki sertifikat sebelum ditetapkan sebagai LP2B. Salah satu manfaat dari penetapan lahan LP2B adalah pemberian insentif kemudahan sertifikasi tanah pertanian, sehingga tanah yang dimiliki petani mendapatkan pengakuan hukum yang lebih kuat. Pasal 38 huruf f UU PLP2b mengatur bahwa terdapat insentif khusus untuk mempercepat proses sertifikasi bagi lahan yang masuk dalam LP2B. Kebijakan ini bertujuan untuk mendorong pendaftaran sertifikat tanah pertanian secara lebih luas, yang pada gilirannya meningkatkan kepastian hukum bagi masyarakat pemilik lahan. Dengan adanya sertifikasi ini, petani memiliki jaminan yang lebih kuat atas kepemilikan lahan mereka, sehingga risiko konflik atau alih fungsi lahan dapat diminimalisir. Langkah ini diharapkan dapat mendukung ketahanan pangan nasional dengan menjaga agar lahan-lahan produktif tetap berada dalam penggunaan pertanian berkelanjutan.

Dasar hukum sertifikasi tanah pertanian sama dengan pendaftaran tanah secara umum, yakni diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. UUPA adalah landasan utama hukum agraria di Indonesia yang mengatur hak kepemilikan dan penguasaan tanah di Indonesia, termasuk tanah pertanian. Menurut UUPA, hak atas tanah di Indonesia dikenal dalam berbagai bentuk, termasuk Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai. Tanah pertanian milik petani pada umumnya menggunakan Hak Milik.

Pemerintah mendukung percepatan sertifikasi tanah pertanian melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Program PTSL bertujuan untuk meningkatkan jumlah tanah pertanian bersertifikat, khususnya bagi petani kecil, sehingga mempermudah akses mereka terhadap modal, meningkatkan kesejahteraan petani, dan mendorong pemerataan kepemilikan lahan. Dengan sertifikat tanah pertanian, pemilik memiliki bukti hak yang sah, yang selain meningkatkan kepastian hukum, juga dapat digunakan sebagai jaminan dalam mengakses pinjaman dari lembaga perbankan untuk investasi dan pengembangan usaha pertanian. Ini penting bagi penguatan sektor pertanian di Indonesia dan sejalan dengan tujuan reforma agraria yang diusung pemerintah.

India

Sistem kepemilikan dan pendaftaran tanah di India terfragmentasi dan bergantung pada peraturan dan undang-undang yang ditetapkan oleh masing-masing negara bagian. Hal ini menghasilkan perbedaan signifikan dalam bagaimana kepemilikan tanah didefinisikan dan diterapkan di seluruh India. Terdapat tiga sistem penguasaan tanah utama yang diwariskan dari era kolonial Inggris (Banerjee & Iyer, 2005). Pertama adalah sistem pemukiman permanen (*permanent settlement*), di mana tuan tanah bertindak sebagai pemilik tanah secara *de facto*, meskipun pemerintah tetap memiliki kendali tertinggi. Kedua adalah sistem penggarap langsung, di mana hak kepemilikan tanah diberikan langsung kepada penggarap,

yang memungkinkan mereka memiliki lahan yang digarapnya. Terakhir adalah sistem berbasis desa, di mana tanah dimiliki oleh desa secara kolektif, dengan desa bertanggung jawab atas pengelolaan tanah serta kewajiban pajak yang terikat padanya.

Dalam praktiknya, kepemilikan tanah di India sebagian besar masih berpedoman pada sistem yang diwariskan dari era sebelum kemerdekaan, yakni sistem zamindari. Sistem ini menentukan kepemilikan tanah berdasarkan serangkaian transaksi historis yang tercatat melalui akta jual beli (*sale deed*). Namun, pendaftaran tanah ini hanya mencatat transaksi tanah dan tidak memberikan jaminan akan hak atas tanah (Mishra & Suhag, 2017). Dalam sistem ini, terdapat beberapa dokumen yang dapat dijadikan bukti kepemilikan tanah seperti akta penjualan (*sale deed*), catatan hak, tanda terima pajak properti, dan dokumen survei tanah (Mishra & Suhag, 2017). Hal ini menimbulkan adanya ketidakpastian hukum akan bukti kepemilikan lahan pertanian di India. Hal ini merupakan kelemahan utama dari sistem Zamindari. Sistem ini merupakan sistem publikasi negatif dimana bukti kepemilikan melalui akta jual beli hanya bersifat dugaan dan dapat digugat. Hal ini diperparah oleh *Registration Act, 1908*, yang tidak mewajibkan pendaftaran tanah untuk semua transaksi. Akibatnya, tidak seluruh transaksi tanah tercatat. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian dalam kepemilikan tanah termasuk tanah pertanian di India. Tidak hanya itu, sistem pendaftaran tanah di India juga masih menggunakan sistem warisan Inggris yang bersifat manual yang menyebabkan proses pembaruan catatan tanah berjalan lambat.

Dalam menghadapi tantangan pada sistem kepemilikan dan pendaftaran tanah, mayoritas negara bagian di India mulai beralih dengan mengimplementasikan sistem sertifikasi tanah yang lebih terpusat dan konklusif, dengan mengadopsi prinsip-prinsip yang mirip dengan sistem Torrens. Sistem ini memberikan dasar hukum untuk pengelolaan daftar kepemilikan tanah oleh pemerintah sebagai bukti konklusif dari hak milik yang tidak dapat digugat. Melalui sistem ini, kepemilikan tanah ditransfer melalui sertifikat, di mana setiap perubahan dicatat langsung oleh pemerintah, menghasilkan kepastian hukum yang lebih besar bagi pemilik tanah. Sistem ini dirancang untuk menyederhanakan transaksi tanah serta menjamin hak kepemilikan yang bersifat mutlak, sehingga mengurangi sengketa kepemilikan yang seringkali muncul akibat ketidakjelasan catatan. Kemudian, pada tahun 2008, pemerintah India meluncurkan *Digital India Land Records Modernization Programme* (DILRMP) untuk membangun sistem sertifikasi tanah yang seragam di seluruh negeri. DILRMP dirancang dengan empat komponen utama, yaitu:

1. komputerasi catatan properti untuk menyimpan data yang lebih akurat dan terdigitalisasi;
2. pelaksanaan survei dan pemetaan spasial yang mengandalkan teknologi modern seperti GPS dan GIS untuk menghasilkan peta kepemilikan yang presisi;
3. komputerasi pendaftaran tanah berdasarkan ketentuan *Registration Act*; serta
4. pengembangan kapasitas untuk meningkatkan kemampuan administratif di tingkat negara bagian dan pusat.

Administrasi Pertanahan dalam Perlindungan Lahan Pertanian: Sebuah Komparasi

Pengaturan terkait administrasi pertanahan merupakan pengaturan yang kompleks yang tidak hanya mengatur tentang pendaftaran tanah saja, tetapi juga turut mengatur bagaimana struktur pemilikan, penggunaan, hingga penilaian tanah. Administrasi tanah pertanian di Indonesia dan India menunjukkan perbedaan signifikan dalam hal kepemilikan, penggunaan, penilaian, dan pendaftaran tanah.

Dari segi kepemilikan lahan (*land ownership*), aturan di Indonesia dan India memiliki pendekatan yang berbeda dengan implikasi signifikan. Di Indonesia, setiap warga negara dapat memiliki tanah tanpa persyaratan khusus. Di satu sisi kondisi ini memungkinkan fleksibilitas ekonomi namun di sisi lain berisiko memicu alih fungsi lahan pertanian secara masif. Sebaliknya, di India, beberapa negara bagian seperti Maharashtra dan Gujarat membatasi pembelian lahan pertanian hanya untuk petani bersertifikat, guna melindungi produktivitas tanah dan ketahanan pangan. Pendekatan Indonesia lebih mendukung urbanisasi dan investasi, tetapi dapat mengancam keberlanjutan agrikultur. Di sisi lain, aturan di India lebih menjamin pelestarian lahan pertanian meskipun membatasi inovasi penggunaan lahan.

Dalam hal penggunaan lahan (*land use*), Indonesia melalui kebijakan LP2B menetapkan perlindungan ketat terhadap alih fungsi lahan pertanian. Larangan ini diperkuat oleh sanksi pidana, memastikan bahwa lahan pertanian hanya dapat dialihkan untuk proyek strategis nasional atau kepentingan umum. Kebijakan ini membantu menjaga ketersediaan lahan produktif untuk mendukung ketahanan pangan juga membatasi alih fungsi lahan untuk pembangunan. Sebaliknya, India mengizinkan konversi lahan pertanian tetapi dengan syarat melalui proses birokrasi yang ketat dan tinjauan menyeluruh oleh pemerintah negara bagian. Pendekatan ini memberikan fleksibilitas lebih besar dalam mengakomodasi kebutuhan pembangunan, seperti urbanisasi atau proyek infrastruktur, namun tetap berupaya menjaga lahan pertanian dari alih fungsi yang tidak terkendali.

Secara kualitatif, aturan di Indonesia lebih memberikan jaminan perlindungan lahan pertanian melalui LP2B. Namun, secara kuantitatif cakupan perlindungan ini masih terbatas mengingat jumlah lahan yang ditetapkan sebagai LP2B masih relatif sedikit. Di sisi lain, India menerapkan perlindungan yang lebih menyeluruh terhadap lahan pertanian dengan mewajibkan seluruh tanah pertanian untuk mengikuti prosedur perizinan ketat sebelum diizinkan untuk dialihfungsikan. Pendekatan ini memberikan pengawasan yang lebih luas terhadap semua lahan pertanian, meskipun kurang spesifik dibandingkan kerangka hukum LP2B di Indonesia.

Dari segi penilaian lahan (*land value*), India memiliki sistem penilaian lahan yang lebih terstruktur untuk memberikan kompensasi kepada pemilik lahan yang terdampak akuisisi untuk kepentingan publik. Formula kompensasi diatur secara transparan dengan mempertimbangkan nilai pasar, dampak sosial, dan potensi penghasilan lahan. Selain dalam bentuk uang, kompensasi juga diberikan dalam bentuk tanah pengganti sehingga memberikan keadilan kepada petani sekaligus memastikan ketersediaan lahan pertanian

tetap terjaga. Di Indonesia, kebijakan ganti rugi untuk LP2B mewajibkan pemberian tanah pengganti sebagai bentuk kompensasi untuk menjaga keberlanjutan pertanian. Namun, dalam praktiknya sering ditemukan kompensasi berupa uang. Kondisi ini bertentangan dengan tujuan kebijakan tersebut. Selain itu, mekanisme penilaian kompensasi lahan di Indonesia juga menghadapi kendala akibat metode penentuan harga yang dilakukan secara sepihak oleh tim penilai. Hal ini menciptakan ketidakpastian bagi pemilik lahan dan berpotensi menimbulkan konflik akibat ketidakpuasan terhadap nilai kompensasi. Dengan demikian, sistem kompensasi di India memberikan landasan yang lebih kuat, tidak hanya dalam hal penilaian nominal uang, tetapi juga dengan pemberian tanah pengganti. Kondisi ini membantu mendukung keberlanjutan lahan pertanian dan memberikan kompensasi yang adil bagi petani.

Dalam pendaftaran lahan (*land registration*), Indonesia menggunakan sistem publikasi negatif dengan unsur positif, di mana sertifikat tanah diterbitkan oleh BPN sebagai bukti sah kepemilikan. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) diluncurkan sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian hukum dan memperluas kepemilikan sertifikat bagi masyarakat, khususnya petani kecil di pedesaan. Melalui program ini, pemerintah Indonesia berharap dapat menurunkan sengketa lahan yang disebabkan oleh tumpang tindih klaim serta memperkuat hak kepemilikan individu secara menyeluruh. Di India, sistem pendaftaran lahan masih terfragmentasi dan dikelola secara terpisah di masing-masing negara bagian. Tantangan dalam sistem ini muncul karena adanya warisan dari sistem Zamindari di era kolonial. Beberapa negara bagian di India telah mengadopsi Torrens System, di mana pemerintah menjamin kepastian kepemilikan dengan cara pendaftaran lahan yang lebih terpusat. Namun, implementasi ini belum merata, dan modernisasi sistem pendaftaran masih menjadi tantangan dalam meningkatkan kepastian hukum di sektor pertanahan India.

Tabel 1. Perbandingan Sistem Administrasi Tanah Pertanian antara Indonesia dan India

Komponen	Indonesia	India
<i>land registration</i>	Torrens system dengan publikasi negatif bertendensi positif.	Zamindari system dengan publikasi negatif.
<i>land ownership</i>	Dapat dimiliki dan diperjualbelikan oleh setiap orang	Di beberapa negara bagian, tanah pertanian hanya dapat dimiliki dan diperjualbelikan oleh petani yang dibuktikan dengan sertifikat petani (<i>farmer certificate</i>).
<i>land value</i>	Ganti rugi tanah pertanian ditetapkan secara sepihak oleh tim penilai. Khusus LP2B, diwajibkan penggantian tanah pertanian, a) apabila lahan beririgasi, penggantian min. 3x luas lahan, b) apabila lahan reklamasi rawa pasang surut dan	Ganti rugi tanah pertanian ditetapkan melalui perhitungan yang transparan sesuai dengan LARR Act 2013. Khusus untuk tanah pertanian beririgasi, a) apabila pemiliknya menjadi petani marginal atau tidak memiliki tanah pertanian, maka diganti dengan tanah minimal seluas 1 hektare; b) apabila

	nonpasang surut (lebak), penggantian min. 2x luas lahan; dan c) apabila lahan tidak beririgasi, penggantian min, 1x kali luas lahan.	pemilikinya adalah Kasta/Suku Terdaftar, maka akan diberikan tanah yang setara dengan tanah yang diperoleh atau tanah seluas dua setengah hektar.
<i>land use</i>	LP2B hanya untuk kegiatan pertanian. Dapat dialihfungsikan untuk kepentingan umum dan Proyek Strategis Nasional (PSN).	Lahan pertanian hanya untuk kegiatan pertanian. Dapat dialihfungsikan dengan izin konversi atau pembebasan lahan oleh Pemerintah.

Sumber: Analisis penulis dari berbagai sumber, 2024.

Secara keseluruhan, terdapat 3 pengaturan di India yang dapat diadopsi di Indonesia untuk memastikan perlindungan yang lebih kuat atas lahan pertanian. Pertama, aturan terkait pembatasan jual beli lahan pertanian hanya kepada petani yang dibuktikan dengan sertifikat petani (*farmer certificate*). Dengan menerapkan kebijakan ini, maka pemerintah dapat menjaga keberlanjutan penggunaan lahan pertanian sesuai dengan peruntukannya. Kebijakan ini juga menjaga tanah produktif dari spekulasi dan perubahan fungsi yang sering kali terjadi ketika tanah dijual kepada pihak non-pertanian. Kedua, pengaturan terkait izin konversi lahan juga dapat diimplementasikan. Aturan ini dapat diberlakukan terhadap lahan pertanian di luar kategori Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), sehingga memastikan bahwa seluruh lahan pertanian di Indonesia, tanpa terkecuali, terlindungi dari potensi alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Dengan aturan ini, cakupan perlindungan terhadap lahan pertanian dapat diperluas dan tingkat konversi lahan dapat diawasi secara ketat dan diselaraskan dengan RTRW yang berlaku. Ketiga, pengaturan pemberian kompensasi yang adil dan berbasis perhitungan yang transparan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berperan penting dalam melindungi kesejahteraan para petani. Ketiga kebijakan ini dapat menjadi referensi bagi Indonesia dalam memperkuat sektor pertanian serta melindungi tanah pertanian dari alih fungsi lahan yang tidak terkendali.

Sebaliknya, sistem pendaftaran tanah yang lebih terstruktur di Indonesia yang diterapkan melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) menawarkan keunggulan dalam hal efisiensi administrasi. Program pensertifikatan tanah pertanian di Indonesia memberikan jaminan kepastian hukum yang lebih kuat atas kepemilikan tanah dibandingkan dengan sistem pendaftaran tanah di India. Di Indonesia, sertifikat tanah menjadi bukti autentik dan sah atas hak kepemilikan, sehingga mengurangi potensi sengketa lahan. Sebaliknya, sistem di India yang mengandalkan akta jual beli tidak sepenuhnya menjamin kepastian hukum, karena dokumen tersebut lebih berfungsi sebagai bukti transaksi, bukan sebagai bukti kepemilikan yang definitif. Kebijakan ini dapat dijadikan referensi untuk mengatasi tantangan yang dihadapi oleh sistem registrasi tanah di India sehingga dapat memastikan perlindungan hukum yang lebih baik bagi pemilik lahan.

Kesimpulan

Indonesia dan India mengadopsi pendekatan berbeda dalam pengaturan administrasi pertanahan yang berdampak signifikan terhadap perlindungan lahan pertanian. Di Indonesia, kebijakan LP2B diimplementasikan untuk menjaga lahan pertanian dari konversi non-pertanian. Namun, tantangan besar muncul karena kurangnya ketentuan pasti mengenai minimal luasan LP2B di setiap daerah dan beberapa daerah bahkan belum memiliki peraturan daerah terkait. Hal ini menunjukkan perlunya penguatan dalam pelaksanaan LP2B untuk memastikan keberlanjutan lahan pertanian di tengah meningkatnya angka alih fungsi lahan. Sementara itu, India memberlakukan kebijakan pertanahan yang lebih fleksibel dengan tetap memprioritaskan penggunaan lahan untuk pertanian. Pemerintah India membatasi kepemilikan tanah pertanian hanya bagi petani aktif. Alih fungsi lahan pertanian di India harus melalui permohonan izin konversi dan pemerintah memberikan ganti rugi yang adil serta insentif untuk rehabilitasi lahan terdegradasi. Kebijakan ini membantu memulihkan produktivitas lahan yang telah rusak, menciptakan keseimbangan antara pembangunan dan perlindungan lahan pertanian.

Indonesia dapat mengadopsi beberapa kebijakan yang ada di India. Pertama, pembatasan jual beli lahan pertanian hanya kepada petani aktif yang memiliki sertifikat petani. Kebijakan ini dapat menjaga keberlanjutan penggunaan lahan pertanian. Kedua, pengaturan izin konversi lahan dapat diterapkan untuk seluruh lahan pertanian di luar kategori LP2B. Dengan aturan ini, perlindungan terhadap lahan pertanian dapat diperluas dan alih fungsi lahan dapat diawasi secara ketat sesuai dengan RTRW. Ketiga, mekanisme yang terstruktur dan transparan pemberian kompensasi yang adil dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum baik dalam bentuk uang atau tanah pengganti. Kebijakan ini membantu memastikan bahwa para petani tidak dirugikan saat terjadi konversi lahan.

Sebaliknya, India dapat mempertimbangkan penerapan sertifikasi tanah untuk memperkuat bukti kepemilikan yang sah atas lahan sekaligus mengurangi potensi terjadinya sengketa lahan. Sistem registrasi tanah di India yang masih bergantung pada akta jual beli belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum. Oleh karena itu, kebijakan sertifikasi tanah di Indonesia dapat dijadikan referensi untuk meningkatkan sistem registrasi tanah di India, guna memperkuat perlindungan hukum bagi pemilik lahan.

Ucapan Terimakasih

Penelitian ini didanai oleh Unit Riset dan Publikasi (URP) Fakultas Hukum UGM melalui program Hibah Penelitian Mahasiswa (HPM). Penulis mengucapkan terima kasih kepada Almonika Cindy Fatika Sari, S.H., M. A. (Mbak Monik) selaku mentor yang telah membimbing penulis dalam mengerjakan penelitian ini.

Daftar Pustaka

- Ali, F. (1996). *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Anggreini, L. C. (2015). *Perbandingan penggunaan sistem torrens dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali di Indonesia dengan di Tasmania*. Thesis. Universitas Indonesia.
- Banerjee, A., & Iyer, L. (2005). History, institutions, and economic performance: The legacy of colonial land tenure systems in India. *American economic review*, 95(4), 1190-1213. <https://doi.org/10.1257/0002828054825574>
- Bot, A. & Benites, J. (2005). *The importance of soil organic matter: Key to drought-resistant soil and sustained food production*. Rome: FAO.
- Brits, A. M., Grant, C., & Burns, T. (2002, Juni 2-4). *Comparative study of land administration systems*. Paper dipresentasikan pada Regional Workshops on Land Policy Issues-Asia Program, Phnom Penh (Kamboja).
- Darman, I.K. (2020). Akibat Hukum Pengalihan Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Kawasan Perumahan. *Belom Bahadat: Jurnal Hukum Agama Hindu*, 10(2), 1-15. <https://doi.org/10.33363/bb.v10i02.566>.
- Gignoux, J., Macours, K., & Wren-Lewis, L. (2015). Impact of land administration programs on agricultural productivity and rural development: existing evidence, challenges and new approaches. *Review of Agricultural and Environmental Studies-Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement (RAEStud)*, 96(3), 467-498. <http://dx.doi.org/10.4074/S1966960715003045>.
- Govindaprasad, P. K., & Manikandan, K. (2016). Farm land conversion and food security: empirical evidences from three villages of Tamil Nadu. *Indian Journal of Agricultural Economics*, 71(4), 493-503. <http://dx.doi.org/10.22004/ag.econ.302235>.
- Gupta, A. K., Hodam, S. Chary, G. R., Prabhakar, M., Sehgal, V. K., Srivastava, R., Swati, S. and Bhardwaj, S. (2019, September 16-17). *Roadmap of Resilient Agriculture in India*. Thematic paper released on International Symposium on Disaster Resilience and Green Growth for Sustainable Development organized by Centre for Excellence on Climate Change, NIDM, New Delhi (India).
- Holmgren, P. (2006). *Global Land Use Area Change Matrix: Input to the Fourth Global Environmental Outlook (Geo-4)*. Rome: FAO.
- Irawan, F. P. P., Mashika, A. K. P., Dewi, Y. R., Kusumawati, T. A., & Kristiyanto, J. W. (2024). Analisis Kewenangan Pemerintah dalam Pengambil Alihan Hak Atas Tanah Guna Kepentingan Umum. *Literasi Hukum*, 8(1), 1-10. <https://doi.org/10.31002/lh.v8i1.1193>.
- Islamabad Post. (2024). "Punjab govt bans to build industrial estates on agricultural land: Minister". *Islamabadpost.com*. <https://islamabadpost.com.pk/punjab-govt-bans-to-build-industrial-estates-on-agricultural-land-minister/>.
- Kasenda, D. G. (2017). Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *MORALITY: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(2), 122-141.

- Li, W., Feng, T., & Hao, J. (2009). The evolving concepts of land administration in China: Cultivated land protection perspective. *Land Use Policy*, 26(2), 262-272. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.02.008>.
- Manthovani, R., & Istiqomah, I. (2017). Pendaftaran tanah di Indonesia. *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, 2(2), 23-28. <https://doi.org/10.36722/jmih.v2i2.744>.
- Marwanti. (2022). "Menggenjot Indeks Pertanaman Padi Nasional". <https://tanamanpangan.pertanian.go.id/detil-konten/iptek/74>.
- Ministry of Agriculture & Farmers Welfare. (2013). "Policies to Prevent Loss of Agricultural Land". Diakses melalui <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=95534>.
- Ministry of Agriculture & Farmers Welfare. (2024a). "Land Use Statistics At A Glance: 2022-23". <https://desagri.gov.in/wp-content/uploads/2024/09/Final-file-of-LUS-2022-23-for-uploading.pdf>.
- Ministry of Agriculture & Farmers Welfare. (2024b). "Total cropped area increases from 201.18 million hectares to 219.16 million hectares Total Cropped Area in Maharashtra increases from 24917 hectares in 2020-21 to 25730 hectares in 2021-22". *pib.gov.in*. Diakses melalui <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=2039218>.
- Mir, I. A., Goreau, T. J., Campe, J., & Jerden, J. (2024). India's biogeochemical capacity to attain food security and remediate climate. *Environmental Geochemistry and Health*, 46(1), 17. <https://doi.org/10.1007/s10653-023-01827-x>.
- Mishra, P., & Suhag, R. (2017). Land records and titles in India. *Ideas for India*, 20, 24.
- Nugraha, P., Mulyanto, B., & Munibah, K. (2021). Peran administrasi pertanahan dalam pengendalian pemanfaatan kawasan pertanian lahan basah Kabupaten Bogor. *Journal of Regional and Rural Development Planning (Jurnal Perencanaan Pembangunan Wilayah Dan Perdesaan)*, 5(1), 28-43. <https://doi.org/10.29244/jp2wd.2021.5.1.28-43>.
- Patil, A. (2018). "Farmers Affected by Statue of Unity Boycott Inauguration, Yet To Receive Compensation". *Landconflictwatch.org*. <https://www.landconflictwatch.org/conflicts/tribals-affected-by-statue-of-unity-boycott-inauguration-yet-to-receive-compensation#>.
- Periasamy, S., & Shanmugam, R. S. (2022). Agricultural Land Degradation in India. In *Impact of Agriculture on Soil Degradation I: Perspectives from Africa, Asia, America and Oceania* (pp. 219-257). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-981-19-2022-9_13.
- Prasada, I. M. Y., & Priyanto, M. W. (2019). Dampak Implementasi Perda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Di Provinsi Jawa Barat. *AgriTech: Jurnal Fakultas Pertanian Universitas Muhammadiyah Purwokerto*, 21(2), 140-154. <https://doi.org/10.30595/agritech.v21i2.4252>.
- Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. (2023). Laporan Kemajuan Analisis Kebijakan Pertanian PSEKP TA. 2023: Implementasi Regulasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). https://psekp.setjen.pertanian.go.id/web/wp-content/uploads/2024/01/2.2.-Paparan-LP2B-Dr.-Erma-Suryani_rev.pdf.

- Rizkianti, W. (2023). A Comparative Study: Land Acquisition for The Public Interest in Indonesia and India. *IJSSHR*, 6(04), 2060-2065. <https://doi.org/10.47191/ijsshr/v6-i4-09>.
- Sajogyo Institute. (2019). "Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah di Indonesia". *Sajogyo-institute.org*. https://sajogyo-institute.org/wp-content/uploads/2021/09/2019_Potret-Ketimpangan-Penguasaan-Tanah-di-Indonesia_FINAL.pdf.
- Sethi, A. (2018). "Farmer certificate to buy farm land in Maharashtra". *kaanoon.com*. <https://www.kaanoon.com/183298/farmer-certificate-to-buy-farm-land-in-maharashtra>.
- Simon. (2024). "How to Convert Agricultural Land to Residential Land in India? Land-Use Conversion 101". Diakses melalui <https://www.nobroker.in/blog/how-to-convert-agricultural-land-to-residential-land>.
- Singhania, K. G., Verma, S. N., Pandey, S. & Bhargavan, Y. (2019). "In brief: agricultural land acquisition and use in India". *Lexology.com*. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a0496cc8-f518-4381-b42a-1e5d7b63aab3>.
- Situmorang, A. S., & Nugroho, M. A. (2022). Penyelesaian Sengketa Ganti Rugi Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Kewarganegaraan*, 6(2), 2983-2990. <https://doi.org/10.31316/jk.v6i2.3233>.
- Soekanto, S. (2010). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Strategic Investment Research Unit. (2020). "Examining Foreign Direct Investments in the Indian Agricultural Sector". <https://www.investindia.gov.in/team-india-blogs/examining-foreign-direct-investments-indian-agricultural-sector>.
- Subekti, R., & Budyatmojo, W. (2015). Perlindungan Lahan Pertanian dalam Mengantisipasi Alih Fungsi Tanah Akibat Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan. *Yustisia*, 4(2), 439-455. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v4i2.8662>.
- Wicaksono, A. (2020). Implementasi Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) Kabupaten Karawang: Studi Kasus Penetapan Luas Baku Sawah. *Jejaring Administrasi Publik*, 12(1), 89-107. <https://doi.org/10.20473/jap.v12i1.23315>.