

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Lahan pertanian adalah salah satu faktor tumpuan Negara dalam menjaga kedaulatan pangan negara dalam rangka memenuhi kebutuhan wilayahnya maupun dalam sektor pendapatan di bidang pertanian. Seiring berjalannya waktu kehidupan semakin berkembang, meningkatnya pertumbuhan penduduk menjadikan lahan pertanian sedikit demi sedikit tergerus oleh pembangunan sebagai pemenuhan kebutuhan penduduk seperti rumah, pabrik, dan lain sebagainya. Fenomena alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian terjadi hampir di seluruh wilayah. Adanya peralihan tersebut menyebabkan beberapa dampak diantaranya menurunnya produksi pangan dan kerusakan lingkungan seperti degradasi lahan dan fragmentasi lahan. Oleh karena itu kurangnya lahan pertanian secara signifikan dapat mengganggu stabilitas kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan baik tingkat lokal maupun nasional.

Adanya permasalahan tersebut Pemerintah mengantisipasinya dengan membuat regulasi/kebijakan yakni lahirnya Undang-Undang No 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan selanjutnya disebut UU PLP2B. Lahirnya kebijakan tersebut diharapkan dapat meminimalisir dan menekan laju alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian. Berdasarkan upaya perlindungan lahan pertanian pangan tersebut kebijakan UU PLP2B mengamanatkan kepada setiap daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah untuk

mengatur perlindungan dan penetapan lahan yang dilindungi disetiap kawasan masing-masing daerah.

Dalam ketentuan UU PLP2B tersebut mengamanatkan dalam Perda masing-masing daerah tersebut menjadi kawasan yang dilindungi dan dilarang untuk dilakukan alih fungsi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang No 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang berbunyi :

“(1) Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.”

Adapun dalam program/kebijakan mengenai Lahan Pertanian Pangan

Berkelanjutan yang selanjutnya disebut LP2B dapat diduga mengandung aspek keperdataan karena berkaitan dengan hak kepemilikan berupa tanah/lahan oleh petani/pemilik lahan. Penetapan kawasan dalam LP2B tersebut seyogyanya terdapat kesepakatan/kontrak perjanjian antara Negara dengan Petani/Pemilik Lahan yang lahannya akan dijadikan kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. hal itu disebabkan karena dalam penerapan LP2B tersebut melibatkan kepemilikan tanah oleh masyarakat yang bersifat Private (pribadi) yang artinya segala sesuatu hal yang mengatur mengenai mekanisme penetapan LP2B tersebut yang berhubungan dengan hak pribadi masyarakat haruslah sesuai dan diatur secara jelas untuk menjaga hak-hak masyarakat dan masyarakat mendapatkan kepastian hukum. Walaupun dalam hal ini negara memiliki kewenangan untuk mengatur mengenai peruntukan tanah, sebagaimana dalam hukum agraria terdapat Asas Tata Guna Tanah/Penggunaan Tanah secara

Berencana. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa Negara berhak :

“a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.

Artinya dalam upaya mencapai cita-cita/harapan bangsa dan negara dalam sektor keagrariaan negara membentuk sebuah rencana (planning). Rencana agraria ini biasa disebut dengan *Agrarian use planning*. Dengan adanya rencana tersebut maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur sehingga dapat memberikan manfaat kepada negara dan rakyat.

Meskipun begitu dalam LP2B walaupun secara hakikat negara tidak melakukan pengambilan tanah dan hanya berupa pembatasan terhadap lahan LP2B tersebut artinya atas hak mengasai negara yakni pengelolaan atas tanah tersebut sebagian kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemegang hak atas tanah tersebut. oleh karena kepemilikan hak atas tanah tersebut bersifat keperdataan sejatinya negara juga menjamin terkait dengan hak-hak yang harus diperoleh terhadap masyarakat yang bersedia lahannya untuk dibatasi peruntukannya (menjadi lahan yang dilindungi) sebab dalam kebijakan LP2B tersebut Negara menerapkan sanksi tidak hanya berupa sanksi Administratif tetapi juga Sanksi Pidana. Akan tetapi kebijakan-kebijakan LP2B mulai dari tataran Undang-Undang sampai dengan Peraturan Daerah belum ditemukan aturan yang mengatur secara

jelas terkait mekanisme kesepakatan antara Negara dengan Petani/Pemilik Lahan. Sebagaimana dalam Pasal 15 Undang-Undang 41 Tahun 2009 Tentang PLP2B yang berbunyi :

*‘...(1) Usulan perencanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) **disebarkan kepada masyarakat** untuk mendapatkan tanggapan dan saran perbaikan; (2) Tanggapan dan saran perbaikan dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi **pertimbangan** perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;...’*

Saran dan tanggapan sebagaimana dimaksud diatas belum mengindikasikan adanya kewajiban “berkontrak” antara Pemerintah dan Warga Negara. Jika dilihat dari model insentif yang bersifat “baku” tidak *negotiable* maka patut diduga jika di terapkan LP2B ditinjau dari aspek keperdataannya akan berlaku semacam “kontrak baku”. Artinya bahwa tidak terbuka ruang “negosiasi” yang luas antara kedua belah pihak mengenai bentuk prestasi dan kontraprestasi yang dapat saling diberikan menyebabkan terjadinya posisi tidak seimbang dan menempatkan masyarakat berada dalam kedudukan yang lemah.

Dengan latar belakang diatas, peneliti ingin mengkaji bagaimana hubungan kontraktual antara Negara dengan Warga Negara dalam rangka melindungi petani dalam penerapan program/kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan analisis prinsip-prinsip hukum antara Negara dengan Warga Negara.

Oleh karena itu peneliti dalam pokok bahasan penulisan tugas akhir ini mengangkat judul “ **ANALISIS HUBUNGAN KONTRAKTUAL NEGARA**

DAN WARGA NEGARA DALAM PENERAPAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN ‘

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana hubungan kontraktual antara warga negara dan negara terkait Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ditinjau dari sisi hukum perdata?
2. Bagaimana Konstruksi Perlindungan pada petani/pemilik Lahan yang lahannya ditetapkan sebagai Kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?

1.3 Tujuan Penelitian

Sebagaimana uraian latar belakang dan rumusan masalah diatas, pada dasarnya penelitian yang dilakukan oleh peneliti harus memiliki tujuan yang akan dicapai agar tulisan dalam penelitian ini bisa memberikan suatu manfaat. Oleh sebab itu penelitian ini dibuat bertujuan untuk :

1. Dapat memberikan solusi terkait dengan terhambatnya kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan hubungan hukum antara Negara dan Warga Negara dalam kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sebab permasalahan alih fungsi lahan hampir terjadi semua wilayah dan alih fungsi lahan pertanian masih banyak terjadi, sehingga peneliti berharap tulisan kajian ini dapat memberikan manfaat khususnya dalam implementasi penerapan kebijakan LP2B di Kabupaten.
2. Untuk memberikan referensi terkait materi/pembahasan mengenai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan bagi peneliti selanjutnya.

1.4 Kegunaan

Nilai dan kualitas dari penelitian ini ditentukan berdasarkan seberapa besar manfaat positif yang diberikan oleh penelitian ini. Oleh karena itu peneliti berharap tulisan dari penelitian ini dapat memberikan kegunaan bagi peneliti ataupun pembaca. Diantaranya :

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Agar dapat memberi solusi pemikiran di bidang ilmu hukum khususnya hukum perdata mengenai ruang lingkup hak keperdataan dalam program/kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- b. Memberikan solusi pemikiran di bidang ilmu hukum khususnya hukum perdata terkait perumusan hukum mengenai kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- c. Dapat memperkaya literatur mengenai substansi dalam penelitian sejenis sehingga dapat dijadikan bahan referensi bagi peneliti setelah ini.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Sebagai sarana peneliti dalam mengasah pemikiran kritis dan mengimplementasikan ilmu-ilmu yang diperoleh selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura;
- b. Memberikan hasil akhir berupa jawaban dari lingkup permasalahan yang sedang diteliti;

- c. Hasil dari penelitian dan pembahasan ini dapat menambah pengetahuan dan pemahaman bagi peneliti mengenai hubungan kontraktual antara Negara dan Warga Negara dalam kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan studi kasus di Kabupaten Sumenep sebagai tugas akhir yang menjadi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura.
- d. Agar dapat memberikan masukan serta tambahan wawasan bagi para pihak/peneliti selanjutnya mengenai permasalahan dalam penelitian ini.

1.5 Keaslian

Penulisan skripsi yang berjudul ‘ANALISIS HUBUNGAN KONTRAKTUAL NEGARA DAN WARGA NEGARA DALAM PENERAPAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN’. adalah asli dan dilakukan oleh peneliti sendiri berdasarkan analisis dari berbagai sumber diantaranya Perundang-undangan, Buku, Penelitian terdahulu, serta Jurnal-jurnal,

Sebagai bukti bahwa skripsi ini benar-benar asli, maka terdapat beberapa peneliti terdahulu yang akan dijabarkan sebagai perbandingan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Tabel 1 Keaslian Dalam Penelitian dan Pembahasan Hasil dari Penelitian

NO.	PENELITI	JUDUL	RUMUSAN MASALAH	PEMBEDA
1.	Lillo Adhiguno (Fakultas Hukum, Universitas Islam Yogyakarta, 2018)	“PERAN DINAS PERTANAHAN DAN TATA RUANG DALAM ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN DI KABUPATEN SLEMAN”.	1. Bagaimana peran Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman dalam alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian di Kabupaten Sleman? 2. Bagaimana penegakan hukum terhadap pelanggaran	Skripsi ini membahas Peran dari Dinas Pertanahan Dan Tata Ruang Dalam mengantisipasi Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Tanah Non Pertanian Di Kabupaten Sleman. Subjek penelitian dalam skripsi ini adalah Dinas Pertanahan dan Tata Ruang. Berbeda dengan penelitian penulis yang yang

			terhadap lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi non-pertanian yang tidak memiliki izin?	mengkaji ruang lingkup kewenangan LP2B secara umum. Perbedaan lainnya adalah lokasi penelitian
2.	Niru Anita Sinaga (Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Marsekal Suryadarma Jakarta)	“PERANAN ASAS KESEIMBANGAN DALAM MEWUJUDKAN TUJUAN PERJANJIAN”	1. hal-hal apa saja yang harus diperhatikan atau dipenuhi untuk mewujudkan tercapainya tujuan perjanjian? 2. Bagaimana Peranan Asas Keseimbangan dalam mewujudkan	skripsi ini berada di Kabupaten Sleman sedangkan penelitian penulis berlokasi di Kabupaten Sumenep. Adapun dalam skripsi ini peneliti mengkaji asas keseimbangan berkontrak dalam penerapannya di

			tujuan perjanjian?	kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
--	--	--	-----------------------	--

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Adapun dalam penelitian ini peneliti menggunakan jenis Penelitian Normatif yaitu penelitian hukum yang dimaksudkan untuk mengkaji dan menganalisis sistem norma sebagai objek kajiannya. Sistem norma yang dimaksud sebagai obyek kajian adalah seluruh unsur norma hukum yang berisi nilai-nilai tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku. Ahmad Mukti Fajar ND dan Yulianto mendefinisikan penelitian hukum normatif ialah “penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah, dari peraturan perundangundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).¹ Penelitian ini akan mengkaji Hubungan Negara Dan Warga Negara Di Penerapan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm 34

1.6.2 Metode Pendekatan

Adapun dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode Pendekatan Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*), Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*), dan Pendekatan Komparisi yaitu : 1) Pendekatan Perundang-Undangan dilakukan dengan cara menelaah dan menganalisis terkait isu hukum dalam penelitian ini yakni Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Nomor 11.1/KPTS/SR.020/B/01/2021 Tentang Petunjuk Teknis Rekomendasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; 2) Pendekatan Konseptual ini dimaksudkan untuk menganalisis terkait dengan konsep perlindungan pemilik lahan yang kawasannya dijadikan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sehingga mampu memberikan pisau analisis terhadap perlindungan petani yang seharusnya dapat dilakukan. 3) Pendekatan Komparisi dimaksudkan untuk menganalisis Peraturan LP2B dalam tataran Perda (Peraturan Daerah) dan Perbup (Peraturan Bupati). Adapun Perda yang dijadikan komparisi adalah Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep No. 02 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dijadikannya Perda Kabupaten Sumenep tersebut sebagai bahan analisis sebab Kabupaten Sumenep Menerapkan Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan termasuk sentra Pertanian terbesar di Jawa Timur. Selanjutnya dalam tataran Perbup yang dijadikan komparisi Peraturan Bupati Kabupaten Kuningan No. 34 Tahun 2016 Pedoman Pelaksanaan

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dijadikannya Perbup tersebut sebagai bahan analisis sebab Perbup tersebut salah satu contoh penerapan aturan lanjutan dari amanat dari Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Adapun mengenai bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah :

Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai landasan yang dipakai dalam melakukan penelitian ini yaitu :

1. Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
2. Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
3. Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep No. 02 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
4. Keputusan Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Nomor 11.1/KPTS/SR.020/B/01/2021 Tentang Petunjuk Teknis Rekomendasi Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
5. Peraturan Bupati Kabupaten Kuningan No. 34 Tahun 2016 Pedoman Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer meliputi, tulisan hukum yang dipublikasikan dalam bentuk buku, hasil-hasil penelitian yang telah ada, jurnal dari kalangan sarjana hukum dan karya ilmiah lainnya yang memiliki relevansi dengan objek penelitian.

Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan-bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum dan berita-berita terkait dengan penelitian ini.

1.6.4 Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan dalam memperoleh bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier pada penelitian ini. Untuk memperoleh bahan hukum primer yaitu dengan cara melakukan penelusuran internet dengan mengunjungi website resmi pemerintah yaitu <https://peraturan.bpk.go.id/> untuk mencari dan mengunduh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini.

Dan untuk memperoleh bahan hukum sekunder dan tersier yaitu dengan melakukan studi literatur ke Perpustakaan Universitas Trunojoyo Madura, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo, media online dan media cetak, serta dengan cara mengunduh di internet jurnal-jurnal, e-book, maupun artikel yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.6.5 Metode Analisa Data

Adapun analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan deskriptif-analisis. Adapun peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk

memberikan gambaran atau pemaparan atas permasalahan dalam penelitian ini yang akhirnya hasil penelitian yang dilakukannya dapat berarti menentang, mengkritik ataupun mendukung serta memberikan solusi kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan hasil analisis peneliti dengan bantuan konsep serta teori.