

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia terdiri atas kekayaan sumber daya yang berupa sumber daya manusia, sumber daya alam hayati, sumber daya alam non hayati, dan sumber daya buatan. Lingkungan merupakan suatu komponen Sumber Daya Alam (SDA) yang besar pengaruhnya terhadap perkembangan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya dalam suatu negara. Lingkungan yang dijaga dengan baik akan berdampak positif bagi kehidupan. Manusia mempunyai hubungan timbal-balik dengan lingkungannya. Aktivitasnya mempengaruhi lingkungan, hubungan timbal balik demikian terdapat antara manusia sebagai individu atau kelompok atau masyarakat dan lingkungan alamnya.

Sebagai negara agraris dengan luas daratan kurang lebih 190,9 juta ha. Dari keseluruhan luas daratan tersebut 37,1 telah dimanfaatkan untuk kegiatan pemukiman, budi daya sawah pertanian lahan kering dan pengguna lainnya. 62,9% lainnya berupa hutan.² Dengan adanya laju pertumbuhan penduduk yang terus meningkat ini dibarengi dengan pertumbuhan industri menjadikan akibat ketidak seimbangan kebutuhan pangan dengan ketersediaan bahan pangan yang ada. Disamping meningkatnya jumlah penduduk secara pesat tetapi jumlah lahan pertanian sebagai penghasil pangan sangat terbatas. Adanya alih fungsi lahan

² Isa,I 2206.strategi *Pengendalian Alih Fungsi Lahan* Pertanian
<http://balittanah.litbang.deptam.go.id/dokumentasi/prosiding/mflp2006/iwan.pdf>.diakses tgl 5-3-2012,p:1- 16)

pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan.

Tanah memiliki peranan yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat sebagai tempat pembangunan dan juga tempat mata pencaharian masyarakat. Tanah merupakan sarana yang penting dalam pembangunan, maka di dalam Undang Undang dasar 1945 pasal 33 ayat (3) telah ditentukan bahwa

”bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan di pergunakan sebesar besar nya untuk kemakmuran rakyat”.

Sebagai tindak lanjut dari pasal 33 ayat (3) tersebut tanggal 24 September 1960 di undangkan Undang-Undang no 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar dan pokok pokok Agraria³. Pasal 2 ayat (2) Undang undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dan Pokok pokok Agraria (selanjutnya UUPA) memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan merencanakan penggunaan peruntukan dan pemeliharaan urusan pertanahan. Wewenang inilah yang dimaksud dengan hal menguasai negara. Berdasarkan wewenang tersebut pemerintah wajib membuat suatu rencana umum mengenai peruntukan dan penggunaan bumi air dan ruang udara serta kekayaan yang terkandung di dalamnya, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 14 ayat (1) UUPA. Dalam pengertian tersebut dimungkinkan adanya alih fungsi penggunaan

³ Eko Supriyadi, Bambang, *Hukum Agraria Kehutanan*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013.

tanah termasuk perubahan penggunaan tanah pertanian untuk kepentingan non pertanian.

Pengertian menguasai disini adalah bukan dalam arti memiliki namun mempunyai arti sebagai organisasi kekuasaan bangsa Indonesia dimana negara diberi wewenang untuk mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan tanah. Pemerintah sebagai wakil negara dapat mengatur peruntukan ,penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa termasuk didalamnya juga mengenai tanah.

Sebagai negara berkembang memiliki tuntutan pembangunan infrastruktur baik berupa jalan,pemukiman maupun kawasan industri serta kualitas kehidupan yang semakin baik sejalan dengan keberhasilan dan perkembangan pembangunan, sedangkan pembangunan itu sendiri dipastikan memerlukan tanah atau lahan sebagai dasarnya.

Isu penting dalam pembangunan dewasa ini adalah pertanian berkelanjutan. Pertanian berkelanjutan adalah suatu proses yang memanfaatkan sumber daya pertanian secara optimal untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat masakini tanpa harus mengorbankan kebutuhan dan kesejahteraan generasi yang akan datang . Seiring dengan laju konversi lahan pertanian ke lahan non pertanian sumber daya pertanian perlu mendapatkan prioritas adalah lahan pertanian ,terutama lahan pertanian pangan.

Lahan pertanian sangat diperlukan oleh kehidupan masyarakat. Disatu sisi pertanian sebagai penghasil kebutuhan pokok mengonsumsi

beras untuk kebutuhan pangannya. Oleh sebab itu pengurangan lahan pertanian berdampak panjang yang mengakibatkan berkurangnya hasil pertanian. Dampak panjang tersebut dapat membuat Indonesia yang tadinya negara yang melakukan *export* (mengirim) beras berubah menjadi negara pengimpor beras untuk memenuhi kebutuhan beras dalam negeri.

Masalah lahan semakin kompleks dengan tingginya laju alih fungsi lahan pertanian ke lahan non pertanian. Belum lagi potensi alih fungsi lahan sawah akibat dari penerapan Rencana Tata Ruang Wilayah (yang disingkat dengan RTRW) oleh pemerintah daerah kabupaten/kota yang kurang berpihak kepada pertanian.

Cepatnya alih fungsi tanah pertanian menjadi nonpertanian dapat mempengaruhi berbagai aspek kehidupan, antara lain, Menurunnya produksi pangan yang menyebabkan terancamnya ketahanan pangan;

1. Hilangnya mata pencaharian petani yang dapat menimbulkan pengangguran; dan
2. Hilangnya investasi infrastruktur pertanian (irigasi) yang menelan biaya sangat tinggi.

Adanya perangkat peraturan yang komprehensif terkait perlindungan lahan dan upaya pemberian insentif kepada petani maka diharapkan tanah tersedia bagi petani bukan hanya untuk menjamin ketersediaan produksi pangan, namun lebih jauh menjamin akses petani atas lahan untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Indonesia dikenal sebagai negara lumbung padi yang artinya menghasilkan padi yang sangat banyak, baik

untuk negara sendiri maupun diekspor ke negara lain. Saat sekarang ini kita merasakan jumlah rumah tangga dengan usaha pertanian terus menurun akibat beberapa hal diantaranya alih profesi dan semakin sempitnya lahan pertanian karena alih fungsi lahan untuk pembangunan infrastruktur, pembangunan pabrik dan perumahan.

Fenomena tingginya angka alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian dialami juga di wilayah Kabupaten Bangkalan. Setiap tahunnya lahan pertanian yang ada di Bangkalan terus berkurang. Pertumbuhan penduduk yang tinggi di Bangkalan menyebabkan kebutuhan akan lahan meningkat sehingga menyebabkan semakin berkurangnya lahan pertanian terutama sawah. Kondisi untuk menjadi perhatian bagi Kabupaten Bangkalan untuk segera membuat aturan yang mengatur mengenai perlindungan lahan pertanian yang akan di alih fungsikan menjadi lahan non pertanian.

Pelaksanaan kebijakan mengenai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) untuk melindungi lahan pertanian di tingkat Provinsi Jawa Timur belum berjalan dengan maksimal karena di tingkat kabupaten/kota masih banyak terjadi alih fungsi lahan pertanian. Di Jawa Timur baru 14 daerah yang sudah memiliki Peraturan Daerah khusus mengenai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dari 29 kabupaten dan 9 kota yang ada di Jawa Timur⁴.

⁴ Adi Suprayitno, 0901 miris, *lahan pertanian di 24 daerah Jawa Timur terus menyusut*
<https://www.alenia.id/nasional/miris-lahan-pertanian-di-24-daerah-jawa-timur-menyusut-b1ZGu9q4K>

Di Kabupaten Bangkalan perlu dijamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan yang berdasarkan prinsip kebersamaan, efisisensi, berkeadilan dan berwawasan lingkungan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga pelaksanaan Undang undang nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah. Pertimbangan di atas maka lahirlah Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 5 tahun 2013 Tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Alih fungsi lahan pertanian menjadi masalah kompleks terutama lahan pertanian subur menjadi sasaran utama terhadap perkembangan dan pembangunan wilayah di Kabupaten Bangkalan. Hal ini juga mengakibatkan kapasitas memproduksi pangan turun dan secara perlahan lahan para pelaku usaha pertanian akan meninggalkan sektor tanaman pangan. Keadaan inilah yang menjadi latar belakang dari penulisan ini peneliti bermaksud melakukan penelitian yang akan di jadikan bahan tesis dengan judul” **Penegakan Hukum perlindungan Lahan pertanian Berkelanjutan Dalam mewujudkan Kedaulatan Pangan Di Kabupaten Bangkalan**”

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi penegakan hukum perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Bangkalan ?
2. Bagaimana upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bangkalan dalam rangka melaksanakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Bangkalan?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan yang hendak di capai dalam rencana penelitian ini adalah :

1. Mengkaji implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Bangkalan
2. Menentukan strategi dalam mencapai perlindungan lahan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Bangkalan.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat Akademis

1. Untuk memenuhi Sebagian persyaratan dalam menempuh jenjang Pendidikan S-2 Program Magister Hukum
2. Manfaat Teoritis
Sebagai bahan masukan bagi implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan
3. Manfaat Aplikatif

- a. Bagi masyarakat sebagai tambahan pengetahuan bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional lahan pertaniannya harus di pertahankan.
- b. Bagi Pemerintah untuk Menyusun program dan kebijakan terkait dengan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan di Kabupaten Bangkalan.

1.5. Keaslian Tulisan

No.	Judul Karya Tulis Ilmiah	Nama	Institusi	Fokus Pembahasan	Perbedaan
1.	Alih fungsi lahan dan dampaknya pada perubahan kehidupan petani (study kasus: Alih Fungsi Lahan PT Kebun Tebu Mas Di Desa Lamong Rejo Kecamatan Ngimbang Kabupaten Lamongan	Chusnul linda munawaroh	Universitas Trunojoyo Madura (skripsi)	Untuk mengetahui mekanisme alih fungsi lahan yang terjadi untuk PT Kebun Tebu Mas, rasionalitas dan ekspetasi yang mempengaruhi alih fungsi lahan dan dampaknya terhadap kehidupan petani di Desa Lamongrejo.	Perbedaan pada penelitian ini iadalah menitik beratkan pada Mekanisme alih fungsi lahan dan pengaruh terhadap kehidupan perekonomian petani sedangkan peneliti lebih fokus tentang penegakan hukum
2.	Kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan di kabupaten Brebes	Nida Nur Hidayah	Universitas Negeri Semarang (tesis)	Strategi perlindungan lahan pertanian di kabupaten Brebes dengan tidak adanya peraturan daerah lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B)	Perbedaan penelitian ini adalah adanya perlindungan lahan pertanian dengan ada dan tidaknya aturan atau peraturan daerah yang mengatur . Sedangkan pada peneliti fokus

					pada praktek perlindungan setelah ada aturan yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan nomor 5 tahun 2013.
3.	Perlindungan Lahan pertanian pangan	Ihsan Wira Senjaya	Universitas Islam Sultan Agung Semarang (tesis)	Arah kebijakan Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan	Perbedaan penelitian di titik beratkan pada tinjauan kebijaksanaan pemerintah atau
No.	Judul Karya Tulis Ilmiah	Nama	Institusi	Fokus Pembahasan	Perbedaan
	berkelanjutan di kabupaten Batang			dan dan pelaksanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Batang sesuai dengan UU PLPPB	perlindungan lahan pertanian berbeda dengan peneliti yang melihat praktekserta penegak perlindungan hukum atas lahan pertanian pangan berkelanjutan
4.	Perlindungan Hukum Terhadap lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dari Konversi lahan Di Kota Padang	Ika Mustafa	Universitas Andalas (skripsi)	Perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan agar tidak terjadi konversi lahan serta kebijaksanaan pemerintah dalam mempertahankan lahan pertanian pangan di kota Padang	Perbedaan penelitian hanya menitik beratkan pada perlindungan hukum supaya tidak terjadi konversi lahan pertanian. Sedangkan peneliti melengkapi dengan praktek perlindungan atas lahan pertanian pangan berkelanjutan.

5	Perumusan kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan (LP2B) di Dinas Pertanian kabupaten Serang	Anisa Rizqiyah	Universitas sultan Ageng Tirtayasa Serang (skripsi)	Proses dan karakteristik perumusan kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Serang	Perbedaan penelitian hanya fokus pada karakteristik kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan beda dengan peneliti yang sudah fokus pada penegakan hukumnya.
---	--	----------------	---	--	--

1.6. Metode Penelitian

Dalam memperoleh data dan informasi penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode sebagai berikut :

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah hukum empiris yang dengan kata lain adalah jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat di sebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat⁵ atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang

⁵ (Bambang Waluyo, Penelitian Hukum Dalam Praktek, (Jakarta, SinarGrafika, 2002), hal 15

dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.⁶

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian Empiris karena hendak mengetahui bentuk penegakan hukum perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam mewujudkan kedaulatan pangan di kabupaten Bangkalan

1.6.2. Pendekatan penelitian

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan secara pendekatan fakta (*Fact Approach*), yaitu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menghubungkannya dengan fakta yang ada dalam masyarakat, berkaitan dengan permasalahan yang ditemui dalam penelitian di lapangan.

1.6.2.1. Sumber Data

Suharsimi Arikunto menjelaskan yang dimaksud sumber data adalah subyek darimana data data tersebut diperoleh ⁷ berdasarkan pengertian tersebut dapat ditarik pengertian bahwa yang dimaksud sumber data adalah dari mana peneliti menggali dan mendapatkan informasi berupa data data yang di perlukan dalam sebuah penelitian.

Sumber data yang digunakan di dalam penelitian ini di ambil dari data primer dan data sekunder

⁶ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung, Mandarjaya 2016, hlm 124

⁷ Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian*, (Jakarta :Rineka Cipta,1990),h.3

a. Data primer

Data primer adalah data yang di peroleh secara langsung dari sumber pertama yang terkait deangan permasalahan yang di bahas⁸

Data primer yang dikumpulkan adalah data yang berkenaan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan terhadap terjadinya konversi lahan di Kabupaten Bangkalan. Sumber data yang di peroleh dari lapangan secara langsung dengan wawancara kepada :

1. Kepala Seksi Lahan Dan Irigasi Dinas Pertanian Tanaman Pangan Hortikultura Kabupaten Bangkalan
2. Kepala Bidang PUPR Kabupaten Bangkalan
3. Kepala Bidang Distribusi dan Cadangan Pangan Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Bangkalan
4. Sekretaris Dinas Perijinan Kabupaten Bangkalan
5. Kepala Seksi Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bangkalan
6. Kepala Seksi Sensus Penduduk Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bangkalan
7. Penyuluh pertanian dan beberapa petani yang tergabung dalam kelompok tani.
8. Masyarakat perwakilan peduli lingkungan

b. Data Sekunder

⁸ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada: 2006) h.30

Data Sekunder adalah data data yang di peroleh dari buku buku sebagai data pelengkap sumber data primer . Sumber data sekunder penelitian ini adalah data data yang di peroleh dengan kajian Pustaka seperti buku buku ilmiah , hasil penelitian dan sebagainya⁹ Data sekunder mencakup dokumen dokumen ,buku, hasil penelitianyang berwujud laporan dan seterusnya. Adapun buku buku yang menjadi sumber data sekunder adalah buku buku tentang penegakan hukum perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dalam mewujudkan kedaulatan pangan

1.6.3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data yang dilakukan adalah :

- a. Studi dokumen, yaitu dengan mempelajari dokumen-dokumen berupa data tertulis mengenai masalah yang diteliti.
- b. Observasi, merupakan pengamatan untuk mengumpulkan data data seperti sejarah atau gejala-gejala yang sesuai dengan fokus penelitian.
- c. Wawancara (*interview*), wawancara yang dilakukan dengan cara terstruktur dimana dalam melakukan wawancara terstruktur, fungsi peneliti sebagian besar hanya mengajukan pertanyaan dan subyek penelitian hanya bertugas menjawab pertanyaan saja, daftar pertanyaan telah dipersiapkan terlebih dahulu.

⁹ Marzuki, *Metodologi Riset* (Yogyakarta: PT. Hanindita Offset, 1983) h.56

1.6.4. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Data yang telah diperoleh diolah dengan cara *Editing*, yaitu data yang telah diperoleh tidak semuanya dimasukkan ke dalam hasil penelitian, namun dipilih terlebih dahulu data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, sehingga diperoleh data yang lebih terstruktur.

Data yang diolah, kemudian dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis terhadap data-data untuk menghasilkan data yang tersusun secara sistematis berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli dan pengalaman peneliti.