BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar bekalang

Negara Indonesia adalah salah satu negara di dunia yang dianugerahkan daya tarik di bidang sumber daya alam. Sumber daya alam indonesia sangat luar biasa, Indonesia disebut-sebut sebagai "potongan surga yang jatuh ke bumi". Hal tersebut tidak lain dan tidak bukan karena apapun bisa didapatkan di Indonesia. Indonesia juga mempunyai keanekaragaman hayati yang tinggi tergolong di dalamnya tidak hanya komponen biotik, seperti hewan, tumbuhan, dan mikro organisme, tetapi juga komponen abiotik, seperti minyak bumi, gas alam, berbagai jenis logam, air, dan tanah.

Sumber daya alam di Indonesia yang paling menonjol ialah di bidang pertanian. Maka dari itu Reynold Basrie mengatakan[1], Indonesia dikenal sebagai negara agraris, yang artinya negara yang salah satu penunjang perekonomiannya adalah sektor pertanian. Indonesia merupakan negara agraris dengan lahan yang sangat luas dan keanekaragaman hayati yang sangat beragam. Hal ini sangat memungkinkan menjadi negara Indonesia sebagai negara agraris terbesar di dunia. Sebagian besar penduduk di daerah kabupaten/kota di seluruh pulau jawa tergantung pada hasil pertanian, begitu pula Kabupaten Bondowoso. Namun karena adanya kebutuhan lahan untuk pembangunan mengakibatkan adanya peralihan pemanfaatan lahan termasuk lahan pertanian menjadi lahan non pertanian. Hal ini tentu saja akan mengakibatkan dampak yang luas baik ekonomi,

[1] Reynold Basrie,2013, *Negara Maritim Dan Agraris*[online]. (http://negaramaritimdanagraris.com) diakses tanggal 12 Agustus 2020

sosial maupun lingkungan. Alih fungsi lahan pertanian akan mengakibatkan kerugian yang besar pada sektor pertanian dalam arti luas karena akan menurunkan produksi pangan dan pendapatan rumah tangga pertanian. Alih fungsi lahan pertanian merupakan masalah yang serius karena dapat berdampak terhadap ketahanan pangan dan kesejahteraan petanian.

Melihat fenomena di atas, maka dalam pemanfaatan sumber daya lahan, dibutuhkan suatu kearifan dan menjaga keseimbangan lingkungan dengan menerapkan teknik konservasi yang tepat sehingga pemanfaatan sumber daya lahan yang lestari dan berkelanjutan dapat tercapai dalam rangka menfungsikan lahan untuk memenuhi kebutuhan sekarang maupun generasi mendatang. Artinya bahwa dalam pemanfaatan lahan untuk pengembangan pertanian diperlukan perencanaan dan penanganan yang tepat dan bertanggung jawab, agar lahan tersebut tidak terdegradasi dan tetap memberikan keuntungan ekonomi.

Mengingat makin luas dan cepatnya laju degradasi tanah, dan masih lemahnya implementasi konservasi tanah di Indonesia, maka perlu segera dilakukan upaya terobosan yang efektif untuk menyelamatkan lahan-lahan pertanian. Upaya konservasi tanah harus mengarah kepada terciptanya sistem pertanian berkelanjutan yang didukung oleh teknologi dan kelembagaan serta mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan melestarikan sumber daya lahan dan lingkungan.

Peran dan kebijakan pemerintah sangat penting dan menentukan keberhasilan upaya konservasi tanah, guna mewujudkan pembangunan pertanian

berkelanjutan, yang dicirikan dengan tingkat produktivitas tinggi dan penerapan kaidah-kaidah konservasi tanah. Upaya konservasi tidak akan berhasil apabila dipercayakan hanya kepada pengguna lahan, karena terkendala oleh berbagai keterbatasan, terutama lemahnya modal kerja.

Dengan adanya Undang-undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, maka sudah ada kepedulian dari pemerintah pusat untuk melindungi lahan pertanian yang semakin hari semakin menyusut, tinggal bagaimana implementasinya di lapangan. Indonesia menganut asas pemerintahan desentralisasi yang menurut Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi dimaknai sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Maka sudah sepatutnya Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota merealisasikan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 ke dalam produk Peraturan Daerah masing-masing Provinsi, Kota dan Kabupaten.

Kabupaten Bondowoso sendiri melalui Peraturan Daerah nomor 12 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bondowoso Tahun 2011-2031 pasal 4 ayat 2 huruf (b) sudah menyertakan kebijakan mengenai mempertahankan lahan pertanian dari alih fungsi yang berisi sebagai berikut "Pengendalian kawasan pertanian pangan berkelanjutan secara ketat", yang artinya melindungi lahan pertanian agar tidak beralih fungsi menjadi lahan non pertanian.

Berangkat dari isu dan latar belakang di atas, maka penulis dalam penelitian ini mengambil judul " Pelaksanaan perlindungan lahan pertanian menjadi lahan non pertanian di Kabupaten Bondowoso (Kajian pasal 4 ayat (2) huruf b Peraturan Daerah Bondowoso nomor 12 tahun 2011 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Bondowoso 2011-2031). Untuk mengkaji bagaimana penerapan perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Bondowoso apakah sudah sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso nomor 12 Tahun 2011 dalam kenyataannya di masyarakat.

1.2 Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan perlindungan lahan pertanian menjadi lahan non pertanian di Kabupaten Bondowoso (Kajian pasal 4 ayat (2) huruf b peraturan daerah Bondowoso nomor 12 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bondowoso 2011-2031) ?
2. Bagaimana pengaturan teknis mengenai ijin alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bondowoso ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perlindungan lahan pertanian menjadi lahan non pertanian di Kabupaten Bondowoso (Kajian pasal 4 ayat (2) huruf b Peraturan Daerah Bondowoso Nomor 12 Tahun 2011 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Bondowoso 2011-2031)
2 Untuk mengetahui bagaimana pengaturan teknis mengenai ijin alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bondowoso

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan pelaksanaan perlindungan lahan pertanian menjadi lahan non pertanian tersebut.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian normatif, penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, dan teori hukum.

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Penulis menggunakan Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pedekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan melakukan terhadap peratutan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti, pendekatan konseptual Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.[2]

[2] Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta Hal. 93

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum digunakan untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan perskripsi mengenai apa yang seharusnya diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Pada penelitian skripsi ini menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoriatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan- catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian skripsi ini adalah peraturan perundang-undangan yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-undang Republik Indonesia nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
3. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
4. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 81/Permentan/OT.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
5. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
6. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
7. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso nomor 12 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bondowoso tahun 2011-2031
8. Peraturan Daerah Kabupaten Bondowoso Nomor 19 tahun 2017 tentang

Rencana Detail Tata Ruang dan peraturan zonasi bagian wilayah perkotaan Bondowoso tahun 2017-2037

9. Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 33 Tahun 2013 Tentang Izin Alih fungsi Lahan Pertanian.
10. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma Dan Standar Mekanisme Ketata laksanaan Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota;

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif. Adapun yang ternasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-perundangan dan putusan pengadilan.

3. Bahan Hukum Tersier

Sebagai bahan hukum tersier dipakai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan hokum tersier dapat berupa, sumber dari internet, ataupun laporan-laporan penelitian nonhukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis dimaksudkan untuk mengetahui makna yang dikandung dari istilah-istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan secara

konsep dan teknis penerapannya. Bahan hukum yang diperoleh akan dianalisis secara deskriptif-kualitatif, yaitu pembahasan secara sistematis dengan menggambarkan, menjabarkan dan menginterpretasikan norma atau kaidah hukum dan doktrin hukum yang ada kaitan relevansinya dengan permasalahan yang diteliti. Norma hukum diperlukan sebagai premis mayor, kemudian dikorelasikan dengan fakta-fakta yang relevan (*legal facts*) yang dipakai sebagai premis minor dan melalui proses silogisme akan diperoleh kesimpulan (*conclusion*) terhadap permasalahannya. Analisis bahan hukum tersebut dilakukan dengan menggunakan model interpretasi sebagai berikut :

1. Interpretasi Sistematis

Interpretasi sistematis adalah interpretasi dengan melihat kepada hubungan dimana aturan dalam suatu undang-undang yang saling bergantung. Landasan pemikiran interpretasi sistematis adalah undang-undang merupakan suatu kesatuan dan tidak satupun ketentuan dalam undang-undang merupakan aturan yang berdiri sendiri.[3]

2. Interpretasi Gramatikal

Merumuskan suatu aturan perundang-undangan atau suatu perjanjian seharusnya menggunakan bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat yang menjadi tujuan pengaturan hukum tersebut, atau para pihak yang terkait dengan pembuatan suatu teks perjanjian.[4]

---

[3] *Ibid*, hlm. 112
[4] *Ibid*, hlm. 112