

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan media vital bagi keberlangsungan hidup manusia yang diberikan Tuhan. Penggunaan tanah yang paling mendasar oleh manusia adalah untuk memenuhi kebutuhan pangan melalui kegiatan pertanian, karena manusia secara alamiah memerlukan makanan sebagai sumber energi dan nutrisi, selain itu tanah juga berfungsi sebagai media berdirinya bangunan untuk tempat tinggal dan kegiatan produktif. Sudah sewajarnya pemanfaatan fungsi tanah perlu diatur melalui peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah diterangkan bahwa tujuan negara Indonesia adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Berdasarkan ketentuan tersebut, perlindungan dan kesejahteraan khususnya pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat di seluruh Indonesia merupakan suatu tanggungan bagi penyelenggara negara.

Negara Indonesia adalah negara agraris atau erat dengan kegiatan pertaniannya sebagai sumber mata pencaharian masyarakat, termuat dalam

artikel Detik.com oleh Novia Aisyah yang berjudul “Mengapa Indonesia disebut Negara Agraris? Ini Penjelasannya”, diakses pada hari Rabu, 11 Januari 2023 dari <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5647962/mengapa-indonesia-disebut-negara-agraris-ini-penjasannya>.

Lahan pertanian memiliki pengaruh besar dalam pembangunan bangsa, sesuai Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bumi, air dan kekayaan yang ada di dalamnya tanpa terkecuali lahan pertanian pangan dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

Masyarakat dan petani tentu berharap adanya seperangkat aturan mengenai perlindungan lahan pertanian pangan, agar dapat dikelola dengan optimal untuk kesejahteraan bersama. Indonesia juga dikenal dunia sebagai salah satu negara lumbung padi, hal ini dilatarbelakangi oleh melimpahnya pertanian tanaman padi. Mirisnya sekarang ini profesi pertanian ditinggalkan seiring perkembangan zaman meskipun masih banyak yang bertahan.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah termasuk dinas terkait seharusnya mampu mengelola lahan pertanian pangan secara efektif sesuai amanat konstitusi, mengingat kondisi sekarang menunjukkan pertumbuhan jumlah penduduk tidak berbanding lurus dengan pertumbuhan pada bidang pertanian mengakibatkan maraknya alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian. Terbukti dari pemerintahan sekarang ini masih sekali program-program pembangunan di berbagai daerah seperti

pembangunan fasilitas umum, sarana prasarana mobilitas masyarakat, kawasan industri dan perumahan subsidi.

Petani sebagai pemilik lahan juga beranggapan kebijakan pemerintah tidak memihak ke mereka. Kurangnya perhatian dari pemerintah setempat dan *stakeholders* terkait dalam pemberdayaan dan kesejahteraan petani serta desakan kebutuhan ekonomi mengharuskan mereka menjual lahan pertaniannya dan beralih ke mata pencaharian lain (Dolly, dkk, 2022: 3). Dampaknya semakin berkurang luas lahan pertanian pangan di setiap daerah sebagaimana terjadi di Kecamatan Batang, Kabupaten Batang, Jawa Tengah yang telah mengalami penyusutan luas lahan pertanian pangan cukup signifikan dalam kurun waktu 6 (enam) tahun terakhir.

Penulis mengamati pembangunan yang masif dilakukan di Kecamatan Batang adalah pembangunan perumahan baik subsidi maupun nonsubsidi. Pemerintah Daerah Kabupaten Batang sendiri sejatinya telah berupaya mengatasi permasalahan alih fungsi lahan tersebut yaitu melalui Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2019-2039 yang selanjutnya disebut sebagai Perda RTRW Tahun 2019-2039 dan Peraturan Bupati Batang Nomor 80 Tahun 2021 tentang Ketentuan Teknis Pemanfaatan Ruang Wilayah Kabupaten Batang yang selanjutnya disebut sebagai Perbup KTPR.

Pemerintah Daerah Kabupaten Batang memang telah menetapkan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang selanjutnya disebut sebagai LP2B maupun Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang selanjutnya disebut sebagai LCP2B pada masing-masing kecamatan di dalam Perda RTRW Tahun 2019-2039 tersebut. Namun, menurut penilaian Penulis dengan melihat ketentuan pemberlakuan peraturan perundang-undangan sebelumnya, Perda RTRW ini masih belum komprehensif dalam perlindungan lahan pertanian pangan.

Perlindungan ini seharusnya tidak sekedar menetapkan lahan pertanian pangan menjadi LP2B, tetapi Pemerintah Daerah Kabupaten Batang perlu juga mengatur bagaimana pengembangan dan pemanfaatan lahan pertanian pangan secara konsisten agar lebih optimal. Pada Lampiran V Perda RTRW Tahun 2019-2039 mengenai "indikasi program utama RTRW Kabupaten Batang Tahun 2019-2039" bidang pertanian tanaman pangan terdapat beberapa program utama daerah yaitu sebagai berikut:

1. Peningkatan perlindungan dan pengembangan kawasan pertanian pangan dan LP2B dalam rangka mewujudkan program ketahanan pangan nasional, yang berlangsung dari tahun 2020-2021 pada tiap kecamatan dalam Program Jangka Menengah-1/PJM-1.
2. Pemulihan kerusakan lahan. Pelaksanaannya di tiap kecamatan dalam PJM-2, PJM-3 dan PJM-4.

Data ini menunjukkan bahwa perlindungan dan pengembangan LP2B oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Batang hanya dilakukan dari tahun 2020-2021. Tahun 2019-2023 (Program Jangka Menengah-1/PJM-1) apabila lahan pertanian pangan mengalami kerusakan tidak dilakukan pemulihan, maka berdasarkan kajian teknis lahan tersebut dapat dialihfungsikan. Kerusakan lahan menurut kaca mata Penulis diartikan juga sebagai lahan yang dimanfaatkan oleh masyarakat namun peruntukannya bertentangan dengan arahan fungsi ruang yang telah ditetapkan di dalam Perda RTRW Tahun 2019-2039, misalnya lahan pertanian pangan kemudian berubah menjadi bangunan perumahan atau kawasan budi daya selain pertanian.

Permasalahan lainnya adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Batang kesulitan menerapkan perlindungan hukum terkait LP2B karena terjadi benturan hukum terhadap hak atas lahan yaitu status hukum lahan pertanian pangan yang ditetapkan menjadi LP2B adalah bersertifikat hak milik pribadi bukan milik daerah. Artinya, petani secara yuridis memiliki hak atas tanah tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Batang tidak dapat serta-merta menetapkan lahan pertanian milik warga/petani sebagai LP2B (Senjaya, 2017: 826).

Segala bentuk persoalan ini seharusnya tidak boleh dibiarkan berlarut-larut oleh *stakeholders* terkait, meskipun di dalam Perda RTRW Tahun 2019-2039 telah ditetapkan persebaran luas LP2B, namun faktanya jauh lebih sedikit. Selain itu, kerusakan lahan pertanian seperti ini sangat

rawan terjadi dikarenakan kemampuan petani sangat beragam terutama dari segi ekonomi. Menelisik fakta ke belakang, berdasarkan Laporan Akhir Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Peternakan Kabupaten Batang pada tahun 2016 (Permatasari Putri, 2016: 5) menyatakan, “LP2B di Kabupaten Batang yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Batang pada tahun 2016 memiliki luas 27.514 hektar, tetapi di lapangan hanya terdapat 19.384 hektar”.

Hal ini mengindikasikan adanya praktik alih fungsi lahan pertanian pangan untuk kepentingan umum atau secara melanggar hukum, jika pembangunan tersebut mengatasnamakan kepentingan umum, tidak bisa dipungkiri lagi praktik alih fungsi lahan pertanian pangan akan terus terjadi. Temuan ini juga menjadi isu hukum bahwa penegakan hukum dalam perlindungan LP2B di Kabupaten Batang belum efektif. Instansi/dinas yang berwenang tidak menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal, terutama fungsi perizinan, pengawasan dan penindakan.

Seluruh pihak dalam penggunaan ruang di Kabupaten Batang untuk saat ini sudah seharusnya merujuk pada Perda RTRW Tahun 2019-2039 dan Perbup KTPR. Berdasarkan Lampiran IV Perbup KTPR mengenai ”persyaratan pemanfaatan ruang pada kawasan budi daya” di dalamnya terdapat “ketentuan umum peraturan zonasi” untuk kawasan tanaman pangan yang menyebutkan bahwa “alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat dilakukan untuk kepentingan umum sesuai dengan persyaratan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 41

Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan”, yang selanjutnya disebut sebagai UU PLP2B.

Persyaratan alih fungsi lahan sebagaimana disebutkan dalam “ketentuan umum peraturan zonasi” di atas adalah “sarana dan prasarana, tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi ditetapkan dengan memperhitungkan luas kawasan dan jumlah penduduk”. Terdapat juga ketentuan berupa larangan tumbuhnya aktivitas perkotaan sepanjang jalan yang mengorbankan lahan sawah dan larangan kegiatan budi daya selain pertanian yang dapat merusak lahan pertanian tanaman pangan.

Penjelasan mengenai “kepentingan umum” sebagaimana yang dimaksud mempunyai batasan, meliputi: “jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum/air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, sarana prasarana keselamatan umum, cagar alam serta pembangkit dan jaringan listrik”. Dengan demikian, kegiatan selain itu bukan merupakan kegiatan untuk kepentingan umum termasuk kegiatan pembangunan perumahan oleh Pengembang/*Developer* di Kecamatan Batang, Kabupaten Batang yang dilakukan dengan cara mengalihfungsikan lahan pertanian pangan.

Selaras dengan ketentuan di atas, Pasal 44 ayat (1) UU PLP2B menyebutkan LP2B dilindungi dan tidak perkenankan untuk

dialihfungsikan. Ketentuan Pasal 44 ayat (3) UU PLP2B menyatakan bahwa alih fungsi LP2B dapat dilakukan demi kepentingan umum saja, dengan persyaratan “dilakukan kajian kelayakan strategis, disusun rencana alih fungsi lahan, dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik, disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan”. Pasal 52 UU PLP2B berbunyi “pelaksanaan ketentuan Pasal 44 UU PLP2B dilakukan oleh lembaga pemerintah yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang pertanahan”.

Ketentuan Pasal 44 ayat (3) UU PLP2B juga menimbulkan pertanyaan, apakah Pemerintah Daerah Kabupaten Batang menerapkan ketentuan hukum tersebut atau tidak. Penggantian LP2B semestinya menjadi opsi jawaban bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Batang atas permasalahan alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian di Kecamatan Batang, Kabupaten Batang. Agar ketersediaan bahan pangan daerah tercukupi dan mampu menjaga ketahanan pangan nasional.

Kompleksitas permasalahan ini seharusnya menjadi perhatian bersama, tentunya peranan Bupati Batang dan jajarannya sebagai penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten Batang sekaligus *leading sector* pertanian, pengusaha dan masyarakat agar bersinergi dalam pembangunan berkelanjutan. David Viney (Yuningsih, 2019: 98) menyatakan, *stakeholders* ialah individu dan/atau komunitas yang terpengaruh dan dapat mempengaruhi tujuan kebijakan baik di dalam maupun di luar organisasi. Berdasarkan uraian latar belakang dan hipotesis

di atas, menjadi alasan Penulis untuk mengangkat penelitian yang berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2019-2039 terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan di Kecamatan Batang”.

B. Rumusan Masalah

Adapun fokus persoalan yang dikaji dalam penelitian ini yaitu:

1. Mengapa alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian di Kecamatan Batang Kabupaten Batang penting dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2019-2039?
2. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2019-2039 terhadap alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian di Kecamatan Batang Kabupaten Batang?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui alasan alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian di Kecamatan Batang, Kabupaten Batang penting dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor

13 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2019-2039.

2. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2019-2039 terhadap alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian di Kecamatan Batang, Kabupaten Batang.

D. Manfaat Penelitian

Harapan Penulis dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi berupa manfaat baik pada bidang keilmuan atau akademika maupun manfaat dalam implementasi hukum di Indonesia:

1. Untuk Universitas Ahmad Dahlan

Harapan Penulis dari penelitian ini yaitu dapat memberikan kontribusi berupa kemajuan kualitas berfikir sumber daya manusia yang dimiliki Universitas Ahmad Dahlan khususnya pada bidang hukum sehingga melahirkan lulusan-lulusan terbaik yang berintegritas dan kritis serta peduli terhadap persoalan-persoalan bangsa sekaligus berpartisipasi mempertahankan citra baik Universitas Ahmad Dahlan di mata masyarakat.

2. Untuk Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini diharapkan dapat menambah keaneragaman perspektif hukum khususnya pada bidang hukum administrasi negara dalam hal alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian dan sebagai rujukan atau referensi pembelajaran bagi cendikiawan maupun digunakan sebagai batu loncatan penelitian selanjutnya.

3. Untuk Penulis

Adanya penelitian ini, selain sebagai bentuk pemenuhan kewajiban menempuh dan memperoleh gelar Sarjana Hukum, melainkan juga sebagai bentuk kontribusi Penulis dalam kehidupan masyarakat pada umumnya yang merupakan subjek hukum serta sebagai masukan dan saran dari Penulis terhadap penyelenggara pemerintah daerah Kabupaten Batang agar tercipta suatu tatanan kehidupan yang baik. Selain itu penelitian ini merupakan bentuk penilaian diri untuk mengetahui sejauh mana Penulis mengimplementasikan materi yang telah diperoleh selama masa perkuliahan.

4. Untuk Masyarakat

Penulis dalam melakukan penelitiannya berpijak pada kepentingan masyarakat umum, sehingga penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi atas persoalan yang sedang terjadi yang

berkaitan dengan alih fungsi lahan pertanian pangan di Kecamatan Batang, Kabupaten Batang. Penulis mengharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat luas mengenai ketentuan dan persyaratan alih fungsi lahan pertanian pangan serta akibat yang ditimbulkannya agar menumbuhkan kesadaran kolektif akan pentingnya melakukan pembangunan yang berkelanjutan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penulis menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif berfokus pada implementasi norma-norma dalam peraturan perundang-undangan sebagai landasan penelitian hukum (Ibrahim, 2016: 295). Jenis penelitian ini, hukum juga dipandang sebagai norma yang hidup dalam masyarakat atau tidak tertulis (Amiruddin & Asikin, 2012: 118). Jenis penelitian ini digunakan Penulis untuk mengkaji dan menganalisis permasalahan alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi nonpertanian di Kecamatan Batang, Kabupaten Batang berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2019-2039.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan Penulis adalah sumber data sekunder sebagai sumber data yang utama, tetapi juga menggunakan sumber data primer yang sifatnya melengkapi. Menurut Indrianto & Supomo (Gunawan 2015: 50) menyatakan, data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui perantara orang atau pihak lain selain narasumber/responden penelitian, yang kemudian dimuat dalam sebuah media pustaka. Data sekunder tersebut meliputi sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan atau hukum positif, meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah; Peraturan Menteri Pertanian Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota; Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010

tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029; Peraturan Daerah Kabupaten Batang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Batang Tahun 2019-2039; Peraturan Bupati Batang Nomor 80 Tahun 2021 tentang Ketentuan Teknis Pemanfaatan Ruang Wilayah Kabupaten Batang.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memiliki fungsi berupa penjelas atau pelengkap bahan hukum primer yang belum dipositivisasi secara formil, misalnya rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat dari ahli hukum dan sumber lainnya yang berkaitan dengan pokok penelitian.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memiliki fungsi penjelas atau pelengkap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Berdasarkan pendapat Moleong (Gunawan, 2015: 50) menyatakan, data primer yaitu kalimat atau tindakan dari narasumber atau subjek penelitian berdasarkan observasi dan wawancara yang dilakukan Penulis. Data primer kebalikan dengan data sekunder artinya data tersebut diperoleh dari narasumber secara langsung maupun hasil temuan Penulis di lapangan selama melakukan observasi.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan Penulis adalah sebagai berikut:

a. Studi kepustakaan

Suatu metode inventarisasi terhadap karya-karya seseorang baik laporan hasil penelitian, buku-buku dan peraturan perundang-undangan atau dokumen pendukung lainnya yang kemudian di telaah isinya untuk dijadikan pijakan berfikir dalam kaitannya dengan pokok pembahasan penelitian Penulis. Studi kepustakaan digunakan untuk mengumpulkan data sekunder.

b. Studi lapangan

Suatu metode dengan cara melakukan observasi langsung (terjun ke lapangan) dan wawancara (tanya jawab dengan narasumber) untuk mengumpulkan data primer, dalam hal ini Penulis menganalisa langsung temuannya yang memiliki kaitan erat dengan pokok pembahasan penelitian Penulis, studi lapangan ini meliputi:

1) Observasi

Observasi dilakukan untuk mengetahui bagaimana jalannya ketentuan atau norma-norma hukum yang seharusnya dilaksanakan dalam alih fungsi lahan pertanian pangan dan

faktor apa saja yang membuat lahan pertanian pangan beralih fungsi menjadi nonpertanian serta sejauh mana perubahan itu terjadi di Kecamatan Batang, Kabupaten Batang.

2) Wawancara

Wawancara dilakukan terhadap responden/narasumber yang memiliki kapabilitas dan relevansi erat sesuai dengan pokok pembahasan penelitian Penulis dengan didasarkan pada pedoman wawancara yang baik dan 5W+1H (*What, Where, When, Who, Why* dan *How*), yang dilakukan kepada: Ahli Muda - Analis Prasarana dan Sarana Pertanian Dinas Pangan dan Pertanian Kabupaten Batang; Kepala dan Staf bidang Penataan Ruang Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Batang; Ketua Tim Statistik Industri dan Ketua Tim Survei Sosial Ekonomi Nasional Badan Pusat Statistik Kabupaten Batang; Perencana Ahli Pertama bidang Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah (IPW) Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Batang; Sekretaris Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Batang.

4. Analisis Data

Penulis dalam penelitian ini menggunakan analisis data yang bersifat kualitatif berupa interpretasi (penafsiran), yaitu mengkaji suatu

permasalahan hukum melalui pendekatan yuridis (Nasution, 2008: 93). Metode interpretasi digunakan dengan maksud menafsirkan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum penelitian untuk diketahui apakah terjadi kekosongan hukum, pertentangan norma hukum, ketidakjelasan hukum atau tidak. Muhaimin (Alinda, 2021: 49) menyatakan, ketika melakukan analisis data, seluruh bahan hukum yang telah diinventarisasi dilakukan analisis berdasarkan permasalahan yang terjadi untuk ditarik sebuah kesimpulan atas permasalahan yang bersifat umum ke permasalahan yang lebih konkrit.