

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Negara Indonesia saat ini sedang menghadapi tantangan untuk mensejahterakan seluruh penduduknya dengan total jumlah penduduk 278.752.361 jiwa. Peningkatan populasi ini secara langsung juga berdampak terhadap peningkatan kebutuhan lahan dan pangan untuk keberlangsungan hidup Masyarakat menjadi hal penting dalam pertimbangan pembangunan sekarang ini ialah tentang lahan pertanian pangan berkelanjutan. Pertanian berkelanjutan ialah sebuah proses pemanfaatan sumberdaya pertanian secara optimal dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan agar menciptakan kesejahteraan rakyat saat ini dan yang akan datang. Maka dari itu lahan pertanian produktif harus menjadi suatu prioritas untuk menjaga stabilitas pangan nasional maupun regional tercukupi lebih lebih Indonesia juga melakukan ekspor ke luar negeri sehingga turut membantu memenuhi kebutuhan pangan dunia. Wilayah yang rawan terjadi konversi lahan ialah wilayah perkotaan sebab di perkotaan banyak orang berbondong bondong mengadu nasib dan dikota banyak menjanjikan berbagai macam kesuksesan dan terdapat banyak lapangan pekerjaan meskipun tingkat persaingannya juga tinggi. Sebab itu menjadi hal yang wajar ketika banyak terjadi konversi lahan pertanian di perkotaan karena semakin tinggi dan bertambahnya tekanan kebutuhan dan permintaan terhadap lahan untuk dijadikan keberlangsungan hidup dan pembangunan.

Sebagai respon dari fenomena diatas maka negara Indonesia dalam hal ini adalah pemerintah, mengeluarkan kebijakan untuk melindungi lahan pertanian melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dengan dasar pertimbangan melindungi lahan pertanian pangan serta terjaminnya kebutuhan dan kedaulatan pangan bagi seluruh warga negara. yang mana hal ini merupakan tanggung jawab dan kewajiban dari negara untuk memenuhinya. Mengingat keadaan lahan pertanian di indonesia merupakan lahan sangat subur karna secara geografis dilewati garis katulistiwa sangat disayangkan jika lahan lahan pertanian dikonversi untuk kegiatan non pertanian. Ketika kegiatan konversi lahan pertanian ini tidak dikontrol maka dikawatirkan menurunkan hasil panen pangan lokal maupun nasional, akibatnya supaya kebutuhan pokok rakyat Indonesia terpenuhi jalan keluarnya adalah dengan melakukan impor pangan.

Meningkatnya jumlah penduduk serta berkembangnya dunia industri tentunya akan berdampak terhadap alih fungsi lahan, dan yang rawan terjadi alih fungsi ialah lahan yang berada di wilayah perkotaan. Meski demikian, upaya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana telah diamanatkan oleh Undang Undang No 41 Tahun 2009 sampai saat ini belum direalisasikan dengan tegas. Dari data Badan Pusat Statistik (BPS) terjadinya konversi lahan pertanian secara nasional setiap tahunnya diperkirakan mencapai lebih dari 100 ribu Ha.

Dalam konteks Kabupaten Sumenep, sebagai wujud komitmen untuk melindungi lahan pertanian pangan dari alih fungsi maka pemerintah

Kabupaten Sumenep menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2018 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) yang merupakan turunan dari Undang Undang No 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Meski demikian Peraturan Daerah ini belum sepenuhnya diterapkan dengan sungguh sungguh, sehingga mengakibatkan lahan pertanian produktif setiap tahunnya berkurang, terutama diwilayah Kecamatan Kota Sumenep. Karena berkurangnya lahan pertanian inilah kemudian juga berdampak terhadap berkurangnya hasil produksi pertanian disetiap tahunnya dilain sisi juga menyebabkan terjadinya banjir di beberapa titik perkotaan Sumenep ketika musim penghujan datang.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 02 Tahun 2018 Tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dalam pasal 8 poin (a) luas wilayah LP2B di kecamatan Kota Sumenep seluas kurang lebih 336 Ha. Penetapan PLP2B di Kecamatan Kota Sumenep ini lahir dengan beracuan pada Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2014 Tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Bagian Wilayah Perkotaan Kota Sumenep 2014-2034. Dalam perencanaan pola ruang RDTR BWP kota Sumenep terdapat spesifikasi perencanaan zonasi zonasi dan kode kode dari tiap zona, supaya lebih mudah dalam mendetailkan pemetaan dan kesesuaiannya dilapangan. Sebab itu kesesuaian antara peraturan dan fakta dilapangan sangat diharapkan agar perencanaan dan aturan yang telah dibuat tidak tergolong seremonial belaka, tentunya dalam hal ini ketegasan dan ketidak berpihakan pemerintah sangat dibutuhkan demi suksesti peraturan yang telah direncanakan. Dalam

pemetaan zonasi pola ruang BWP Kota Sumenep terdapat zona dengan kode PL-1 (Peruntukan Lainnya) yang berada di peta warna hijau tua, yang mana menurut Pasal 22 ayat 2 poin (a) zona PL-1 tersebut harus dikembangkan menjadi kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dengan artian kawasan tersebut tidak boleh dialih fungsikan menjadi selain lahan pertanian, dalam artian lahan tersebut dilindungi oleh Peraturan Daerah PLP2B. Namun, kenyataannya fakta lapangan di kecamatan kota sumenep ternyata masih ada alih fungsi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan yang sudah di tetapkan dan direncanakan.

Dari penjelasan diatas isu hukum yang penulis angkat ialah fokus pada perlindungan lahan pertanian yang di alihfungsikan yang mengacu pada Peraturan Daerah No 02 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam isi pasal 44 ayat 1 yang berbunyi “lahan yang sudah di tetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan di larang di alih fungsikan”. Namun dilanjuti dengan ayat 2 dengan bunyi “ Dalam hal untuk kepentingan umum, lahan pertanian pangan berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat di alihfungsikan, dah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”. Dimana dari penjelasan dari kedua ayat tersebut dapat disimpulkan bahwa ada sedikit celah di antara kedua ayat tersebut yang mana dalam perda tersebut melarang dan melindungi lahan pertanian yang termasuk PLB2B. tetapi disambung ayat yang selanjutnya memperbolehkan adanya alih fungsi lahan dengan syarat hal tersebut untuk kepentingan umum. Dari itulah peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam terkait permasalahan alih fungsi lahan

di Kecamatan Kota Sumenep Kabupaten Sumenep dalam perspektif perda No 02 tahun 2018 yang tertuang dalam judul penelitian **“Alih Fungsi Lahan Di Kecamatan Kota Sumenep Menurut Perda No 02 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan”**

### Orisinalitas Penelitian

No	Nama Peneliti dan Asal Instansi	Judul dan Tahun Penelitian	Rumusan Masalah
1	Nida Nur Hidayah Instansi : Fakultas Hukum Universitas Semarang	KEBIJAKAN PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN DI KECAMATAN BREBES Tahun : 2020	1. Mengapa di Kabupaten Brebes belum ada Peraturan Daerah khusus yang mengatur Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)? 2. Bagaimana strategi perlindungan lahan pertanian di Kabupaten Brebes dengan tidak adanya peraturan daerah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)?
2	Silvia Anggraini Yusmi Instansi : Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang	PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN UNTUK PERUMAHAN DI KABUPATEN TEGAL Tahun : 2018	1. Faktor - faktor apa saja yang mempengaruhi diijinkannya alih fungsi lahan pertanian ke perumahan di Kabupaten Tegal ? 2. Bagaimana bentuk pengendalian yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Tegal terhadap alih

			fungsi lahan pertanian ke perumahan di Kabupaten Tegal ?
--	--	--	--

Berdasarkan dari penelitian diatas merupakan contoh penelitian yang memiliki kesamaan namun tidak sama persis dengan penelitian ini. Pada penelitian contoh yang pertama atas nama Nida Nur Hidayah dari Universitas Semarang dengan judul “Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Di Kecamatan Brebes” kesamaannya terletak pada objek penelitian yang sama-sama menjadikan Perlindungan lahan pertanian dari akibat alih fungsi lahan sebagai objek penelitian. Sedangkan perbedaannya terletak pada fokus masalah yakni penelitian atas nama Nida Nur Hidayah lebih fokus kepada perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan tanpa adanya peraturan daerah yang mengaturnya. Sedangkan penelitian ini fokus kepada peran pemerintah dalam pelaksanaan peraturan daerah No.02 Tahun 2018 dan mekanisme atau prosedur perubahan alih fungsi lahan dari kepentingan umum menjadi kepentingan pribadi.

Penelitian pada contoh kedua atas nama Silvia Anggraini Usmi dari Universitas Negeri Semarang dengan judul “Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Perumahan Di Kabupaten Tegal” kesamaannya terletak pada objek pembahasan tentang persoalan perizinan alih fungsi lahan dan peran pemerintah terhadap alih fungsi lahan. Sedangkan perbedaan penelitian atas nama Silvia Anggraini Usmi dengan penelitian ini terletak pada fokus pada factor-faktor yang mempengaruhi diijinkannya alih fungsi lahan pertanian ke perumahan dan pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Tegal terhadap alih fungsi lahan pertanian. Sedangkan pada penelitian ini

lebih fokus kepada bagaimana mekanisme atau prosedur perubahan alih fungsi lahan dari kepentingan umum menjadi kepentingan pribadi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas dapat diketahui rumusan masalah sebagai berikut :

- 1.2.1 Bagaimana peran pemerintah kabupaten sumenep terhadap alih fungsi lahan di kecamatan kota Sumenep?
- 1.2.2 Bagaimana mekanisme atau prosedur perubahan alih fungsi lahan dari peruntukan umum menjadi peruntukan pribadi?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, tujuan penelitian penulisan ini adalah sebagai berikut:

- 1.3.1 Pada rumusan masalah yang pertama Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran pemerintah kabupaten sumenep terhadap alih fungsi lahan di kecamatan kota Sumenep.
- 1.3.2 Pada rumusan masalah yang kedua tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui mekanisme atau prosedur perubahan alih fungsi lahan dari kepentingan umum menjadi kepentingan pribadi.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat bagi beberapa pihak. Manfaat penelitian ini meliputi manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagai berikut:

- 1.4.1 Teoritis

Secara teoritis dari hasil penelitian ini dapat memberikan sumber pemikiran dan pedoman dalam pengembangan ilmu pengetahuan serta penelitian-penelitian selanjutnya khususnya pada bidang Alih Fungsi Lahan Pertanian, Sebagai acuan untuk peneliti berikutnya yang masih berkaitan dengan tema yg diangkat dalam proposal skripsi ini.

#### 1.4.2 Manfaat praktis

##### A. Bagi peneliti

Pada penelitian proposal ini penulis dapat memperdalam dan menambah wawasan hukum khususnya mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

##### B. Bagi masyarakat

Pada penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan bisa dijadikan pedoman untuk menambah wawasan akan pentingnya lahan pertanian produktif bagi ketersediaan pangan nasional kedepannya.

##### C. Bagi pemerintah

Melalui skripsi ini manfaat bagi pemerintah adalah sebagai sumbangan pemikiran kepada pemerintah Bisa memberi arahan yang baik terhadap pelaku dan juga pemerintah harus menegakkan aturan yang telah di sepakati.

### 1.5 Metode Penelitian

#### 1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini ialah yuridis normatif (*Legal Reserch*) yaitu penelitian hukum normatif bisa

juga disebut sebagai penelitian hukum doktrinal. Pada metode ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*Law in Book*) atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku masyarakat terhadap apa yang dianggap pantas. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan mempunyai beberapa konsekuensi, dan sumber data yang digunakan berasal dari bahan sekunder.<sup>1</sup>

Jenis penelitian normatif ini menelaah dari sisi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga ada relevansinya antara kaidah hukum dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini akan membahas tentang alih fungsi lahan di Kecamatan Kota Sumenep menurut PERDA N0 02 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan peraturan perundang-undangan lainnya yang masih berkaitan dengan penelitian ini.

### 1.5.2 Pendekatan Penelitian

Penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum)

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, h. 13-14.

yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan perundang-undangan lainnya.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam skripsi ini yaitu “pendekatan perundang-undangan” (*statute approach*), dan “pendekatan konseptual” (*conceptual approach*).

Pendekatan penelitian adalah cara yang paling umum untuk menangani atau menangani masalah dalam sebuah eksplorasi. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

“Pendekatan perundang-undangan” untuk menelusuri tulisan dan masalah yang ada dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan “pendekatan konseptual” adalah cara pandang berdasarkan perkembangan nalar yang cerdas untuk penelitian berpikir kritis, yang memuat langkah-langkah atau struktur berpikir kritis dalam Pemahaman masalah Perikatan Para Pihak dalam Transaksi Jual Beli *Bitcoin* Melalui *Website Indodax*.<sup>2</sup>

Dari pendekatan penelitian tersebut akan menghasilkan pemecahan masalah yang akurat dan tepat terhadap obyek penelitian.

1. Pendekatan Perundang-Undang (*statute approach*), Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan serta peraturan lainnya yang sesuai dengan permasalahan mengenai alih

---

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grop, Jakarta, 2010, h. 42

fungsi lahan yang di angkat oleh penulis, Adapun dalam penelitian ini penulis menggunakan:

1. Undang Undang No 05 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria,
  2. Undang-Undang Nomor Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
  3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman,
  4. PERDA No 03 Tahun 2014 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan Kota Sumenep Tahun 2014-2034,
  5. PERDA No 02 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan,
  6. Peraturan Daerah No 03 Tahun 2014 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan Kota Sumenep Tahun 2014-2034
2. Pendekatan Analisis (Analytical Approach) Pendekatan analisis adalah pendekatan dengan menganalisa bahan hukum untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan secara konsepsional (Johny Ibrahim. 2006. 310) yaitu mengenai kajian hukum praktik Transfer Pricing Pajak Penghasilan Perusahaan Multinasional di Indonesia.

### 1.5.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut :

#### A. Bahan Hukum Primer

Yang menjadi bahan hukum primer ini adalah peraturan perundang-undangan serta cacatan resmi :

1. Undang Undang No 05 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang perumahan dan kawasan permukiman,
4. PERDA No 03 Tahun 2014 Tentang Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan Kota Sumenep Tahun 2014-2034
5. PERDA No 02 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

B. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum skunder ini berisi :

- a) Buku-buku
- b) Jurnal
- c) Kamus Hukum
- d) Skripsi
- e) Internet

#### 1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah menggunakan data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang dinamakan data sekunder seperti, rancangan Undang-undang, buku, hasil karya dari kalangan hukum dan sebagainya yang berhubungan dengan alih

fungsi lahan<sup>3</sup>. Didalam penelitian proposal skripsi ini, peneliti mengumpulkan bahan hukum dengan studi kepustakaan. Dengan cara mengumpulkan beberapa informasi dari berbagai sumber seperti Undang-Undang, buku, jurnal, dan skripsi. Studi kepustakaan merupakan suatu rangkaian kegiatan dengan cara metode pengumpulan bahan, membaca, mencatat, serta mengelolah bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian. Setelah semua bahan dikumpulkan maka dipilih sesuai dengan permasalahan yang ada, kemudian disusun secara berurutan sehingga menemukan suatu titik kejelasan yang akan digunakan untuk membahas suatu permasalahan tersebut.

#### **1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis bahan hukum dalam proposal skripsi ini menggunakan metode analisa interpretasi hukum (penafsiran hukum) terhadap bahan hukum yang telah diperoleh, hal ini bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai istilah-istilah yang kurang jelas maksudnya.

#### **1.5.6 Definisi Konseptual**

Hukum Agraria menurut subekti adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata, maupun hukum tata negara maupun pula hukum tata usaha negara yang mengatur hubungan hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa, serta seluruh wilayah negara dan mengatur pula

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018 Hlm. 13

wewenang wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tertentu.

*Alih Fungsi Lahan* Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara.

*Rencana Tata Ruang* Wilayah Kabupaten yang selanjutnya disingkat RTRW Kabupaten adalah RTRW Kabupaten Sumenep sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep.

*Peraturan Daerah* Menurut Prof. Dr. Jimmly Asshiddiqie, SH., adalah sebagai salah satu bentuk aturan pelaksana undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan peraturan daerah bersumber dari kewenangan yang telah ditentukan suatu undang-undang.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Adapun susunan dari sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang yang berisi tentang rumusan masalah, orisinalitas penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kemudian metode penelitian serta sistematika penulisan.

### **BAB II : Tinjauan Pustaka**

Bab ini diuraikan mengenai beberapa definisi, seperti Pengetian Hukum Agraria, Pengertian Alih Fungsi Lahan, Pengertian Rencana Tata Ruang, Pengertian Peraturan Daerah.

### **BAB III: HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini memuat mengenai pembahasan yang menjelaskan tentang penjelasan dari rumusan masalah yang penulis angkat.

### **BAB IV : PENUTUP**

Dalam bab ini berisi uraian tentang kesimpulan dan saran-saran yang perlu disampaikan kepada pihak-pihak yang berkaitan atau berkepentingan dengan hasil penelitian.

