

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah telah menjadi bagian penting dari kelangsungan hidup sejak manusia hadir di bumi. Keberadaan tanah, sumber daya alam yang esensial, menjadi pilar utama bagi rakyat Indonesia dalam mencapai kemakmuran dan kesejahteraan¹. Dengan kata lain, Soerianegara menyatakan bahwa tanah merupakan sumber daya alam yang sangat penting untuk berbagai aspek kehidupan manusia, seperti sebagai tempat dan ruang untuk hidup dan berusaha, untuk mendukung vegetasi alam yang bermanfaat bagi manusia, dan untuk menyimpan bahan mineral, logam, bahan bakar fosil, dan bahan lainnya yang dapat digunakan untuk kebutuhan manusia².

Soetrisno menyatakan bahwa pertanian adalah aktivitas yang memanfaatkan ketersediaan sumber daya alam untuk dikelola dengan tujuan mendapatkan hasil, yaitu produk pertanian. Pertanian juga dapat diartikan secara sempit maupun luas. Dalam arti sempit, pertanian rakyat atau pertanian hanya melakukan budidaya tanaman. Dalam arti luas, pertanian adalah kegiatan pertanian yang dilakukan oleh petani dengan tujuan untuk memperoleh pendapatan dengan memaksimalkan hasil produksi yang tinggi, serta karena masyarakat sangat bergantung pada hasil

¹ Nizam Zakka Arrizal and Siska Diana Sari, "Surat Keterangan Tanah: Keabsahan, Penggunaan Dan Kelemahan Dalam Pendaftaran Tanah Di Indonesia," *Jurnal Jurisprudencia: Ham Dan Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2022): 25–33, <https://www.jurisprudencia.bunghatta.ac.id/index.php/jurisprudencia/article/view/57%0Ahttps://www.jurisprudencia.bunghatta.ac.id/index.php/jurisprudencia/article/download/57/17>.

² M.S. Dr. E.K.S Harini Muntasib, "Buku Konservasi Sumberdaya Alam," in *Buku Konservasi Sumberdaya Alam*, 2017, 19.

pertanian³. Pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam (pertanian) adalah aktivitas pertama yang dilakukan. Sebagai negara agraris, pertanian telah lama menjadi bagian terbesar dari populasi miskin di Indonesia. Memberdayakan kemampuan pertanian adalah salah satu cara untuk menyadarkan kembali masyarakat tentang pentingnya pertanian. Sebagai negara yang sedang berkembang, kita tidak dapat menghindar dari dampak globalisasi. Karena globalisasi, pertanian Indonesia menghadapi masalah dari luar, yang membuatnya semakin terkucil. Globalisasi menyebabkan perubahan dan modernisasi di sektor pertanian.

Tanah atau lahan merupakan aset yang sangat penting bagi masyarakat pedesaan, terutama bagi desa-desa yang kegiatan produksinya bergantung pada "basis tanah". Oleh karena itu, tingkat dan distribusi kepemilikan lahan sering kali dapat digambarkan sebagai pemetaan faktor produksi sebagai sumber pendapatan dan juga sebagai indikator terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, meskipun tersebar tidak sepenuhnya dapat mencerminkan tingkat kesejahteraan yang sama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada korelasi positif antara luas kepemilikan lahan dan pendapatan rumah tangga⁴. Pada dasarnya, masyarakat petani di pedesaan berada pada posisi yang lemah baik dari segi ekonomi maupun hukum, terutama di daerah lahan kritis yang bergantung pada pengairan tadah hujan. Karena mereka hanya dapat menghasilkan hasil pertanian selama musim penghujan. Kondisi ini menempatkan petani di posisi yang lebih rendah secara ekonomi dan sosial. Oleh

³ Ainul Latifa, *PENGANTAR ILMU PERTANIAN*, vol. 1, 2015, [http://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/65672/Ainul Latifah-101810401034.pdf?sequence=1](http://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/65672/Ainul%20Latifah-101810401034.pdf?sequence=1).

⁴ M S Prof. Dr. Rauf A Hatu, *Problematika Tanah: Alih Fungsi Lahan Dan Perubahan Sosial Masyarakat Petani* (Absolute Media, 2018), <https://books.google.co.id/books?id=JjtrxAEACAAJ>.

karena itu, diperlukan perlindungan hukum baik secara preventif maupun represif. Perlindungan yang preventif berfungsi untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan perlindungan yang represif berfungsi untuk menyelesaikan sengketa. Peraturan perundang-undangan Republik Indonesia nomor. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Undang-Uundang Republik Indonesia nomor 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani telah ditetapkan sebagai peraturan perundang-undangan⁵.

Tidak hanya perdebatan tentang apakah negara ingin mempertahankan tanah pertanian atau tidak, tetapi juga tentang menentukan dan menerapkan program yang efektif untuk mempertahankan tanah pertanian⁶. Perwujudan hak konstitusional rakyat atas pangan memerlukan kebijakan pangan yang tangguh dan berdasar pada demokrasi konstitusional. Kebijakan ini harus menjunjung tinggi prinsip-prinsip konstitusi dan menerapkan tata niaga pertanian yang baik⁷. Dua faktor mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Pertama, ketika kawasan perumahan atau industri dibangun di suatu lokasi alih fungsi, lokasi tersebut menjadi lebih mudah diakses untuk pembangunan industri dan

⁵ Suciati, "Perlindungan Hukum Terhadap Petani Dalam Menggapai Negara Kesejahteraan (Welfare State)," *Jurnal Moral Masyarakat* 1, no. 2 (2016): 149–61, <http://ejournal.unikama.ac.id/index.php/JMK>.

⁶ William Mcleod Rivera; M. Kalim Qamar, *Agricultural Extension, Rural Development And The Food Security Challenge RIVERA* (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003), <https://books.google.co.id/books?id=yGftAAAAMAAJ>.

⁷ dan Ana Irawati Siska Diana sari, "Pemberdayaan Masyarakat Melalui P2L (Program Pekarangan Pangan Lestari) Sebagai Pemenuhan Hak Konstitusional Ketahanan Pangan.," *Jurnal Pemerintahan, Pembangunan Dan Inovasi Daerah* 2, no. 2 (2020): 74–83, <https://www.jurnal.madiunkab.go.id/index.php/bp/article/view/52%0Ahttps://www.jurnal.madiunkab.go.id/index.php/bp/article/download/52/35>.

pemukiman. Akibatnya, permintaan lahan oleh investor atau spekulasi tanah meningkat, meningkatkan harga lahan di sekitarnya⁸.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dari pasal tersebut dapat kita ketahui bahwa negara merupakan sebuah organisasi terbesar yang menguasai tanah dan mempunyai wewenang sebagaimana hak menguasai dari negara sebagai berikut⁹:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan bumi, air, dan ruang angkasa serta, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kebutuhan akan lahan untuk kegiatan non-pertanian cenderung meningkat seiring dengan pertumbuhan ekonomi dan populasi. Sulit untuk menghindari alih fungsi lahan pertanian ke fungsi non pertanian karena kecenderungan ini. Ada bukti bahwa ketika lahan di suatu tempat dialih fungsi, lahan di sekitarnya juga secara

⁸ Bambang Irawan, “KONVERSI LAHAN SAWAH: POTENSI DAMPAK, POLA PEMANFAATANNYA, DAN FAKTOR DETERMINAN,” *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 23, no. 1 (2005): 1–18.

⁹ Pemerintah Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,” REPUBLIK INDONESIA § (2004).

bertahap beralih fungsi. Perubahan dalam penggunaan tanah akan dipengaruhi oleh pertumbuhan penduduk dan kemajuan pembangunan. Pergeseran penggunaan tanah dari tanah pertanian ke non pertanian akan berdampak pada produksi pangan. Tanah yang semula digunakan untuk bercocok tanam (pertanian) berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan. Tanah digunakan untuk tujuan non-pertanian semakin meningkat. Pada awalnya, tujuan utama dari perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan ekonomi negara. Namun, jika tidak terkendali, ini dapat mengancam ketersediaan pangan. Pergeseran dari penggunaan tanah pertanian ke non-pertanian dapat menyebabkan kerugian sosial, bahkan dalam jangka panjang. Tanah pertanian terdiri dari semua tanah yang dimiliki oleh orang, kecuali tanah yang digunakan untuk perumahan dan bisnis. Ini termasuk semua tanah perkebunan, tambak perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang, dan hutan yang digunakan oleh orang yang berhak untuk tujuan pertanian¹⁰.

Salah persepsi tentang jumlah lahan sawah menyebabkan penanganan alih fungsi lahan menjadi lebih lambat. Dibandingkan dengan sektor tanaman pangan, sektor perkebunan dianggap memiliki kemampuan untuk meningkatkan perekonomian daerah. Dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, pemerintah telah mempersiapkan alih fungsi lahan. Undang-Undang ini memasukkan sanksi

¹⁰ Siswi Rosianita D. A., "Kajian Yuridis Pelaksanaan Izin Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non Pertanian Di Kabupaten Madiun," *Skripsi Fakultas Hukum*, 2011, 1–103.

yang keras untuk pelanggaran yang tidak sesuai. Pada Pasal 72 Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009, orang yang melakukan alih fungsi lahan pertanian pangan diancam dengan pidana penjara maksimal 5 tahun dan denda maksimal 1 milyar rupiah. Jika mereka tidak mengembalikan kondisi lahan ke keadaan semula, mereka dapat dipidana penjara maksimal 3 tahun dan denda maksimal 3 milyar rupiah. Jika pelaku alih fungsi lahan adalah pejabat pemerintah, hukuman pidana dan denda ditambah 1/3 dari yang diancamkan¹¹. Salah satu indikator untuk menentukan tingkat pendapatan petani adalah nilai tukar petani. Untuk meningkatkan pendapatan petani, berbagai kebijakan dan program telah dibuat untuk meningkatkan pembangunan pertanian. Ini termasuk menyediakan bantuan pendanaan serta pinjaman atau kredit bagi petani infrastruktur produksi (seperti jalan usaha tani dan irigasi), menyediakan bantuan (seperti benih, pupuk, saprodi, dan sejenisnya.), memberikan dukungan juga penyuluhan dalam usaha tani, panen, dan pasca panen.

Sebelum adanya Perda Kabupaten Madiun Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, sesuai Laporan Kinerja Dinas Pertanian Dan Perikanan Kabupaten Madiun Tahun Anggaran 2019 pada 2013 pada tahun 2017 sangat menurun karena kenaikan indek yang dibayar petani. Kenaikan ini didorong oleh kelompok tanaman bahan makanan seperti sayuran, yang mengakibatkan penurunan daya beli. Nilai Tukar Petani 2017 sebesar 106,25% kemudian naik 0,28 poin pada tahun 2018. Kemudian Akses terhadap modal masih

¹¹ Suratha I Ketut, "Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian terhadap Ketahanan Pangan," *Media Komunikasi Geografi* 15, no. 2 (2014): 52–61.

menjadi kendala bagi sebagian petani di Kabupaten Madiun. Hal ini dapat dilihat dari masih tingginya persentase petani yang menggunakan pinjaman modal dari tengkulak. Infrastruktur pertanian di Kabupaten Madiun juga masih belum memadai di beberapa daerah. Hal ini dapat menghambat proses produksi dan distribusi hasil pertanian. Petani di Kabupaten Madiun masih kesulitan untuk mengakses pasar untuk menjual hasil panen mereka. Hal ini dapat menyebabkan harga jual hasil panen yang rendah dan ketidakstabilan pendapatan. Belum lagi adopsi teknologi pertanian di Kabupaten Madiun juga masih tergolong rendah. Hal ini dapat menghambat peningkatan produktivitas dan efisiensi usaha tani¹². Data pendapatan petani di Kabupaten Madiun bervariasi berdasarkan jenis tanaman dan musim panen. Menurut Survei Pertanian (Susenas) 2022, rata-rata pendapatan rumah tangga petani di Kabupaten Madiun dari usaha pertanian adalah Rp 2.754.000 per bulan. Pendapatan ini masih di bawah rata-rata pendapatan rumah tangga di Kabupaten Madiun secara keseluruhan, yang sebesar Rp 3.582.000 per bulan¹³.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka, peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul “Kajian Normatif Perda Kabupaten Madiun Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan: Antara Hak Kebebasan Individu dan Kesejahteraan Petani”.

¹² Sodik Hery purnomo S.Si, “LAPORAN KINERJA DINAS PERTANIAN DAN PERIKANAN TAHUN 2019” (Madiun, 2019).

¹³<https://madiunkab.bps.go.id/publication/2023/12/28/66792374614194d632acd1e3/statistik-kesejahteraan-rakyat-kabupaten-madiun-2023.html>

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, Penulis menarik rumusan masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana sinkronisasi Perda kabupaten madiun nomor 3 Tahun 2020 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi?
2. Bagaimana dampak perda kabupaten madiun nomor 3 tahun 2020 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan terhadap kesejahteraan serta hak kebebasan petani sebagai pemilik lahan yang ingin mengalihfungsikan lahannya?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui sinkronisasi perda kabupaten madiun nomor 3 tahun 2020 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Mengetahui dampak perda kabupaten madiun nomor 3 tahun 2020 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan terhadap kesejahteraan serta hak kebebasan petani sebagai pemilik lahan yang ingin mengalihfungsikan lahannya.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan judul dan perumusan masalah yang telah disajikan, Peneliti memiliki kegunaan yang ingin dicapai dalam penulisan hukum ini. Manfaat dari penulisan hukum ini dapat dibedakan menjadi dua, yaitu secara teoritis dan secara praktis. Kegunaan penelitian dari penulisan hukum ini adalah:

1. Secara teoritis

Adapun manfaat penelitian ini secara teoritis yaitu sebagai berikut:

- a. Bagi akademisi, penelitian ini dapat menjadi informasi dan bahan evaluasi mengenai isi dan tujuan dari Perda Kabupaten Madiun Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- b. Bagi Peneliti, penelitian ini berguna sebagai sarana pembelajaran yang dapat menambah ilmu pengetahuan dan sebagai syarat mencapai gelar sarjana.
- c. Bagi Peneliti lain, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian dan perluasan wawasan dalam penyusunan penelitian sejenis serta dapat dijadikan untuk penelitian lanjutan.
- d. Bagi masyarakat, untuk menambah pengetahuan dan pemahaman di bidang hukum khususnya terkait implementasi Perda Kabupaten Madiun Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di wilayah Kabupaten Madiun.
- e. Bagi pemerintah, diharapkan penelitian ini dapat menjadi acuan dan masukan daerah terutama pengambil kebijakan perlindungan lahan pertanian dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan daerah.

1. Secara praktis

Manfaat praktis penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran dan pemahaman kepada para mahasiswa, akademisi dan masyarakat umum yang berminat untuk mengetahui lebih dalam tentang Tinjauan Yuridis

Terhadap Perlindungan Lahan Pertanian dan Pangan Berkelanjutan di Wilayah Kabupaten Madiun.

E. Pertanggungjawaban Sistematika

Adapun pertanggungjawaban dalam penelitian skripsi ini sistematikanya adalah sebagai berikut:

a. BAB I Pendahuluan

Pada Bab I ini berisi mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan pertanggungjawaban sistematika.

b. BAB II Kajian Pustaka

Pada Bab II ini peneliti menguraikan beberapa landasan teori berupa poin-poin penting yang terdiri dari teori yang relevan dengan konsep atau variabel penelitian, dan terdiri dari beberapa referensi peraturan perundang-undangan dan lain-lain.

c. BAB III Metode Penelitian

Pada Bab III ini peneliti mengemukakan metode penelitian meliputi Jenis Penelitian, Sifat Penelitian, Pendekatan Penelitian, Jenis dan Sumber Data Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data serta Jangka Waktu Penelitian yang di lakukan dalam penelitian yang berjudul “Kajian Normatif Perda Kabupaten Madiun Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Antara Hak Kebebasan Individu dan Kesejahteraan Petani”

d. BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada Bab IV ini Peneliti menguraikan hasil dan pembahasan tentang kesesuaian dan dampak Perda Kabupaten Madiun Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) bagi kesejahteraan petani.

e. BAB V Penutup

Pada Bab VI ini berisi kesimpulan dan saran dari seluruh penelitian yang telah dilakukan.