

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Lingkungan Indonesia terdiri dari 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.

Perkembangan dalam abad ke-20, dalam waktu yang relatif singkat, keseimbangan antara kedua bentuk lingkungan hidup manusia tersebut terdiri dari, lingkungan hidup alami (*natural environment or the biosphere of his inheritance*) dan lingkungan hidup buatanya (*man-made environment or the technosphere of his creation*) mengalami gangguan (*out of balance*), secara fundamental mengalami konflik (*potentially in deep conflict*). Inilah yang dianggap sebagai awal krisis

lingkungan, karena manusia sebagai pelaku sekaligus menjadi korbannya.<sup>1</sup> Lingkungan hidup alami merupakan lingkungan yang sudah diciptakan oleh Sang Maha Pencipta, seperti udara yang kita hirup, pegunungan, lautan serta tanah dimana tempat kita berpijak. Sedangkan lingkungan hidup buatan merupakan lingkungan yang sudah dibuat atau adanya campur tangan manusia dalam pembuatannya, dapat dilihat seperti sarana dan prasarana jalan umum, rumah yang dibangun serta fasilitas lain yang menunjang kelangsungan hidup dalam suatu negara.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara 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”. Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara. Apalagi menyangkut tentang perlindungan fungsi tanah oleh negara pada lahan pertanian terhadap alih fungsi lahan atau yang dikenal dengan konversi lahan.

Indonesia merupakan negara agraris yang diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Didalam kehidupan kita, tanah memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan pembangunan bangsa, karena didalam konstitusi Undang-

---

<sup>1</sup> M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2014, hlm. 10.

Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Ketentuan yang lebih spesifik lagi mengenai tanah juga dapat kita lihat dan ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) kemudian disingkat dengan sebutan UUPA. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut : “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam Pasal di atas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dimiliki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum.<sup>2</sup>

Persoalan hukum yang dimaksud berkaitan dengan hukum agraria yang mengatur hubungan tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.

---

<sup>2</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 3.

Hukum agraria menurut Boedi Harsono<sup>3</sup> mengatakan bahwa dengan pemakaian makna agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam UUPA, hukum agraria tidak hanya merupakan satu perangkat bidang hukum tetapi juga merupakan suatu kelompok bidang hukum yang masing-masing mengatur berbagai hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu yang tergolong ke dalam pengertian agraria.

Perkembangan dan kebutuhan akan tanah semakin meningkat, meningkatnya kebutuhan akan tanah juga menimbulkan masalah yang ditimbulkan terhadap tanah, misalnya pada lahan pertanian. Penggunaan tanah sebagai lahan pertanian seringkali dianggap kurang bijaksana dan kurang mempertimbangkan aspek keberlanjutan. Pengertian tanah itu sendiri merupakan lapisan permukaan atau lapisan bumi yang diatas sekali. Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia. Kehidupan manusia hampir sebagian besar tergantung pada tanah, baik untuk mata pencaharian, kebutuhan sandang, papan/tempat tinggal, pangan dan kebutuhan lain yang bersifat religius. Pada kenyataannya di dalam masyarakat kita senantiasa berusaha untuk mempertahankan sejengkal tanahnya.<sup>4</sup>

Lahan pertanian memiliki fungsi yang sangat penting dalam pengembangan usaha pertanian yang berguna memproduksi tanaman pangan. Oleh karena itu keberadaan lahan pertanian perlu dijaga dan dikembangkan secara terus menerus

---

<sup>3</sup> M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 5.

<sup>4</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2015, hlm. 18.

sehingga mampu mendukung peningkatan produksi dan ketahanan pangan Nasional. Lahan pertanian merupakan sumber daya alam yang dapat diperbarui. Lahan pertanian merupakan salah satu sumber daya utama pada usaha pertanian, jika lapisan permukaan tanah terkikis habis, maka lahan menjadi tidak atau berkurang nilainya untuk budidaya pertanian.

Misalnya dalam kajian penulis tentang perlindungan lahan pertanian terhadap alih fungsi lahan. Sebagaimana yang kita ketahui 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 beras. 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 dengan laju sekitar  $\pm 110.000$  ha/tahun (data Badan Pusat Statistik tahun 1998-2002). 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 non-pertanian dapat mempengaruhi berbagai aspek kehidupan, antara lain:<sup>5</sup>

1. Menurunnya produksi pangan yang menyebabkan terancamnya ketahanan pangan;
2. Hilangnya mata pencaharian petani yang dapat menimbulkan pengangguran; dan
3. Hilangnya investasi infrastruktur pertanian (irigasi) yang menelan biaya sangat tinggi.

Kita mengharapkan dengan 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. Tetapi 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.

Konversi atau alih fungsi yang dilakukan dalam pembangunan merupakan pembangunan dengan memanfaatkan sumber daya alam yang berkelanjutan.

---

<sup>5</sup> Kementerian Pertanian RI, <http://psp.pertanian.go.id/index.php/page/forum>, di akses pada tanggal 1 Juni 2016, pukul 20:00.

Pembangunan di atas tanah tersebut berkaitan dengan hukum tata ruang yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Arti dari ruang tersebut memiliki cakupan yang luas, ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk hidup lain, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya tidak terbatas. Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, undang-undang ini mengamanatkan perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.<sup>6</sup>

Menyadari akan arti penting keberadaan lahan pertanian dalam suatu tata ruang, pemerintah kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Pemerintah pendukungnya dengan diterbitkannya PP Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan, PP Nomor 12 Tahun

---

<sup>6</sup> Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 17-18.

2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, PP Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan PP Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 07/Permentan/OT.140/2/2012 tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selanjutnya Kementerian Pertanian ikut secara aktif dalam pelaksanaan Rencana Tata Ruang dan Wilayah baik Nasional, Propinsi maupun Kabupaten/Kota.

Menurut Kepala Badan Pusat Statistik (BPS), Suryamin,<sup>7</sup> “Rumah tangga yang menanam padi (di tahun) 2003 (sejumlah) 14,2 juta rumah tangga, sementara (tahun) 2013 turun menjadi 14,1 juta. Usaha tanaman kedelai menurun tahun 2003 ada satu juta, pada tahun 2013 hanya 700 ribu. Untuk usaha tanaman jagung juga terjadi penurunan (dari) tahun 2003 6,4 juta, pada tahun 2013 menjadi 5,1 juta.”

BPS juga mencatat penurunan jumlah rumah tangga dengan usaha sektor pertanian terbanyak terjadi di Pulau Jawa, disusul Sumatera dan Kalimantan. Banyaknya petani beralih profesi disebabkan karena pemerintah tidak mendukung sehingga petani harus berusaha sendiri mulai dari pencarian lahan, pupuk, menghadapi kemungkinan gagal panen hingga penjualan hasil panen. Dengan kejadian tersebut maka dapat membuat petani menjadi frustrasi dalam hal produksi tanaman padi.

---

<sup>7</sup>Badan Pusat Statistik, <http://www.voaindonesia.com/content/bps-jumlah-petani-di-indonesia-terus-berkurang/1949152.html>, di akses pada tanggal 1 Juni 2016, pukul 20:15.

Masyarakat Indonesia sampai saat sekarang ini membutuhkan beras sebagai bahan pokok dalam makanan. Tetapi yang terjadi dalam perkembangan masa, lahan pertanian tersebut telah beralih fungsi menjadi pembangunan perumahan dan sektor pembangunan lainnya yang mengakibatkan penurunan produksi beras sebagai bahan pangan. Disinilah timbul apa yang disebut dengan masalah lingkungan karena telah melampaui keseimbangan dalam lingkungan hidup.

Lahan pertanian menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disingkat UU PLP2B) adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Usaha pertanian tersebut merupakan usaha yang dilakukan manusia untuk menghasilkan bahan pangan, bahan baku industri, atau sumber energi, serta untuk mengelola lingkungan hidupnya. Perkembangan dalam usaha pertanian mengakibatkan lahan pertanian pangan beralih fungsi. Contohnya di Kota Padang pada Kecamatan Kuranji dan Kecamatan Koto Tengah telah banyak mengalami alih fungsi lahan pertanian di jadikan pembangunan perumahan. Perubahan tutupan lahan menjadi lahan terbangun di Kecamatan Kuranji dan Kecamatan Koto Tengah periode tahun 1994 sampai tahun 2006 cukup tinggi, terutama untuk lahan-lahan pertanian menjadi lahan terbangun. Untuk lahan sawah menjadi lahan terbangun, di Kecamatan Kuranji sebesar 723, 9 Ha, dan Kecamatan Koto Tengah sebesar 453,1 Ha.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup><http://pasca.unand.ac.id/id/wp-content/uploads/2011/09/ARTIKEL-ISI.pdf>, diakses pada Tanggal 20 Juni 2016, pukul 19:30.

Pembangunan perumahan di wilayah Kota Padang mengalami peningkatan, yang mengakibatkan semakin luas kebutuhan akan lahan sebagai sarana bagi pembangunan perumahan yang bersangkutan. Sementara tanah yang berstatus tanah Negara di Kota Padang sudah langka, yang ada adalah tanah-tanah yang sudah dikuasai oleh rakyat dengan suatu hak dan tanah-tanah pertanian. Akibatnya sebagian pengembang melakukan pembebasan tanah-tanah pertanian tersebut untuk lahan pembangunan perumahan dengan melalui proses alih fungsi tanah dari tanah pertanian ke non pertanian yang dapat disebut juga sebagai pembangunan ekonomi.

Pembangunan ekonomi, di samping menimbulkan manfaat berupa peningkatan taraf hidup masyarakat, dapat juga menimbulkan kerugian ekonomis melalui kemerosotan mutu lingkungan, melalui pencemaran dan perusakan lingkungan bila tanpa perencanaan kegiatan.<sup>9</sup> Pembangunan yang dilakukan oleh suatu negara merupakan suatu keharusan dan keniscayaan, sebab dengan pembangunan tersebut kesejahteraan rakyat dapat dicapai. Biasanya dalam pembangunan itu lebih dipusatkan pada pembangunan ekonomi, sebab dengan pembangunan ekonomi itu maka output atau kekayaan suatu masyarakat akan bertambah sebab pembangunan ekonomi itu akan menambah untuk mengadakan pilihan yang lebih luas. Di samping itu, pembangunan ekonomi dapat memberikan kepada manusia kemampuan yang lebih besar untuk menguasai alam sekitarnya dan mempertinggi tingkat kebebasannya dalam mengadakan suatu tindakan tertentu. Oleh

---

<sup>9</sup> Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 15-16.

karena itu, pembangunan ekonomi perlu dilaksanakan demi kehidupan manusia yang layak dan dengan pembangunan ekonomi manusia akan dapat mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan.<sup>10</sup>

Perencanaan kegiatan pembangunan tersebut sangat dibutuhkan dalam perlindungan lingkungan di setiap daerah, tetapi saat sekarang ini banyak yang tidak melakukan perencanaan sesuai prosedur yang sudah ditetapkan, dan itu sudah banyak mengakibatkan lahan yang digunakan untuk pembangunan merupakan lahan pertanian produktif. Pembangunan tersebut akan menyebabkan penurunan produksi pangan dan kerugian lingkungan seperti berkurangnya luasan Ruang Terbuka Hijau.

Produksi pangan merupakan sektor pertanian yang handal dan mempunyai potensi besar dalam pemulihan ekonomi nasional. Namun setiap tahun lahan pertanian mengalami alih fungsi (konversi) lahan. Lahan yang semula sebagai media bercocok tanam berubah menjadi lahan pemanfaatan. Perkembangan lahan ini dapat disebut sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan. Menurut UU PLP2B pada Pasal 1 ayat (3) yang dimaksud dengan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.

Sesuai dengan informasi yang penulis kumpulkan dari beberapa halaman website resmi, Arzal Agust,<sup>11</sup> selaku Kepala Balai Proteksi Tanaman Pangan dan

---

<sup>10</sup> Abdul Manan, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 56-57.

Hortikultura atau (disingkat BPTPH) Sumatera Barat dinyatakan bahwa pada tahun 2035 diprediksi penduduk Indonesia mencapai 440 juta jiwa, atau dengan penambahan penduduk sekitar 1,3 – 1,5 % per tahunnya. Namun hal yang sangat mendasar mengenai konversi lahan pertanian pangan cenderung meningkat dan tingkat produktivitas lahan sawah mendekati “*levelling off*” atau adanya penurunan produksi. Kondisi ini perlu diimbangi dengan teknologi intensifikasi dan kapasitas perluasan areal sawah setiap tahun sekitar 40.000 Ha.

Kompetisi pemanfaatan ruang untuk berbagai sektor semakin ketat, dan rencana alih fungsi (konversi) lahan sawah yang sangat dasyat berdasarkan RTRW Kabupaten/ Kota seluas 3,09 juta Ha dari 7,8 juta Ha lahan sawah (BPS, 2004). Dari hasil analisis lahan sawah cukup mengkhawatirkan, walaupun dari tahun 1981-1999 menunjukkan peningkatan seluas 1.593.649 Ha, namun penurunan tajam terlihat pada kurun waktu tahun 1999 – 2002 yang menunjukkan penurunan 422.857 Ha. Pola alih fungsi (konversi) di Pulau Jawa adalah sawah menjadi perumahan 58,7%, menjadi lahan pertanian lainnya 21,8% dan menjadi non perumahan 19,5%. Sedangkan di luar Pulau Jawa sawah menjadi perumahan 16,1%, menjadi lahan pertanian lainnya 48,6% dan menjadi non perumahan 35,3%.<sup>12</sup>

Dari pernyataan di atas dapat kita ambil kesimpulan bahwa semakin meningkatnya penambahan penduduk mengakibatkan alih fungsi (konversi) lahan

---

<sup>11</sup> Balai Proteksi Tanaman Pangan dan Hortikultura, <http://diperta.sumbarprov.go.id/statis-56-.html>, diakses pada tanggal 1 Juni 2016, pukul 14.00.

<sup>12</sup> *Ibid.*

pertanian pangan. Aspek peraturan atau Undang-Undang yang mengatur tentang keberadaan dan keberlanjutan lahan-lahan pertanian saat ini juga tidak mampu membendung terjadinya konversi lahan pertanian ke non pertanian. Seperti yang termuat dalam UU Nomor 41 tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian berkelanjutan, yang belum bisa dilaksanakan secara maksimal karena tidak diiringi dengan Peraturan Pemerintah Daerah, karena Kota Padang belum memiliki Perda yang mengatur tentang perlindungan lahan pertanian berkelanjutan.

Pemerintah Kota Padang, Sumatera Barat, menyatakan, luas areal persawahan di daerah itu saat ini tinggal 6.680 hektar, akibat alih fungsi lahan untuk pembangunan perumahan dan lainnya. Ketersediaan areal sawah kini tersebar di Kecamatan Koto Tangah, Kecamatan Kuranji, Kecamatan Lubuk Kilangan, Kecamatan Pauh, Kecamatan Lubuk Begalung. Lahan yang produktif hanya sekitar 6.680 hektar tersebut. Kota Padang memang bukan termasuk sentral pertanian pangan, kurangnya areal persawahan salah satunya disebabkan alih fungsi lahan yang terjadi setiap tahun. Perkiraan Pemkot Padang, setiap tahun penyusutan areal pertanian di daerah itu akibat pembangunan kawasan perumahan mencapai 150 hektar sampai 200 hektar.

Berdasarkan pengamatan yang penulis lakukan terkait luas lahan pertanian di Kota Padang sudah semakin berkurang. Hal itu dikarenakan telah banyak di alih fungsikan sebagai pembangunan perumahan, sebagaimana kita mengetahui bahwa setiap warga negara, badan hukum maupun pejabat pemerintah wajib melindungi lingkungan hidup agar bermanfaat untuk kehidupan generasi mendatang dan

khususnya melindungi lahan pertanian yang merupakan bahan pangan utama dalam kehidupan. Akan tetapi, saat ini banyak kita melihat apa yang telah terjadi dalam pembangunan daerah. Pemerintah dengan mudahnya memberikan izin dalam mendirikan bangunan dilahan yang masih produktif. Izin pembangunan yang diberikan oleh pemerintah Kota Padang belum bersifat transparansi. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan pemerintah Kota Padang dalam perlindungan lahan pertanian. Berhasil atau tidaknya sesuatu pembangunan sangat tergantung pada adanya rencana, pelaksanaan, dan pengawasan.

Peranan bupati/walikota Padang sebagai kepala wilayah adalah pengusaha/administrator tunggal pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan sangat diperlukan untuk menggerakkan, mengendalikan dan mengordinasikan pembangunan di daerahnya. Demikian juga di bidang tata guna tanah, peranan bupati/walikota juga sangat diperlukan agar pembangunan yang diadakan itu betul-betul sesuai dengan fakta daerah maupun persyaratan yang ditetapkan dalam rencana penggunaan tanah sebagai tempat bagi pelaksanaan pembangunan itu.<sup>13</sup>

Penelitian ini akan dilakukan pada pemerintahan daerah Kota Padang, dengan unit analisisnya adalah lahan-lahan pertanian yang dijadikan pembangunan. Responden pada penelitian ini adalah instansi yang memiliki wewenang dalam memberikan izin pembangunan perumahan di lahan produktif. Oleh karena itu, penelitian ini mengkaji mengenai **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP**

---

<sup>13</sup> Hasni, *Op., Cit*, hlm. 55-56.

## **LAHAN PERTANIAN PANGAN DARI KONVERSI LAHAN DI KOTA PADANG”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, maka permasalahan yang menjadi pusat perhatian penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Mengapa konversi lahan pertanian bisa terjadi di Kota Padang?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan agar tidak terjadi konversi lahan?
3. Bagaimana pemerintah daerah Kota Padang dalam menetapkan kebijakan untuk mempertahankan lahan pertanian pangan di Kota Padang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah dikemukakan, maka penelitian ini memiliki tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui penyebab terjadinya konversi lahan di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap konversi lahan pertanian pangan.
3. Untuk mengkaji kebijakan pemerintah daerah dalam mempertahankan lahan pertanian pangan di Kota Padang.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. *Secara Teoritis*, Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmiah bagi ilmu pengetahuan hukum dalam pengembangan hukum perdata, khususnya pemahaman teoritis tentang perlindungan hukum lahan pertanian pangan terhadap konversi lahan di Kota Padang.
2. *Secara Praktis*, hasil penelitian yang dilakukan ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan masyarakat mengenai kebijakan pemerintah daerah dalam perlindungan hukum dan berguna bagi pihak pemerintah agar lebih memperhatikan dan mengaplikasikan kebijakan tersebut dengan baik terhadap perlindungan lahan pertanian pangan dari konversi lahan.

## **E. Kerangka Teoritis**

### **a. Teori Perlindungan Hukum**

Fokus kajian teori ini pada perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat. Masyarakat yang disasarkan pada teori ini, yaitu masyarakat yang berada pada posisi yang lemah, baik secara ekonomis maupun lemah dari aspek yuridis.

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah:<sup>14</sup>

“memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum”.

---

<sup>14</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 54.

Unsur-unsur yang tercantum dalam definisi teori perlindungan hukum, meliputi:

1. Adanya wujud atau bentuk perlindungan atau tujuan perlindungan;
2. Subjek hukum;
3. Objek perlindungan hukum.

#### Bentuk Perlindungan Hukum

Secara teoritis, bentuk perlindungan hukum dibagi menjadi dua bentuk, yaitu:

1. Perlindungan yang bersifat preventif; dan
2. Perlindungan represif.<sup>15</sup>

Perlindungan hukum yang preventif merupakan perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan. Perlindungan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atas pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintahan mendapat bentuk yang definitif. Sehingga, perlindungan hukum ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa dan sangat besar artinya bagi tindak pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak. Perlindungan hukum yang preventif ini mendorong pemerintah untuk berhati-hati dalam mengambil keputusan yang berkaitan dengan asas *freies ermessen* (bebas mempertimbangkan, bebas menilai, bebas menduga dan bebas mengambil keputusan), dan rakyat dapat

---

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 2.

mengajukan keberatan atau dimintai pendapatnya mengenai rencana keputusan tersebut.

Perlindungan hukum yang represif berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa. Indonesia dewasa ini terdapat berbagai badan yang secara parsial menangani perlindungan hukum bagi rakyat, yang dikelompokkan menjadi dua badan, yaitu:

1. Pengadilan dalam lingkup Peradilan Umum; dan
2. Instansi Pemerintah yang merupakan lembaga banding administrasi.

Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat melalui instansi pemerintahan yang merupakan lembaga banding administrasi adalah permintaan banding terhadap suatu tindak pemerintah oleh pihak yang merasa dirugikan oleh tindakan pemerintah tersebut. Instansi pemerintah yang berwenang untuk mengubah bahkan dapat membatalkan tindakan pemerintah tersebut.

#### **b. Teori Paternalisme**

Teori Paternalisme mengandung arti bahwa negara memainkan peran sebagai bapak atau orang tua dalam membimbing perilaku anak-anaknya. Secara kiasan negara dipandang sebagai bapak atau orang tua, sedangkan warga negara diartikan sebagai anak-anak. Orang tua memiliki tanggung jawab untuk mengarahkan dan mendidik anak-anaknya, sebab jika anak-anak tidak dibimbing, maka perilakunya hanya menuruti kesukaannya (*preference*).<sup>16</sup> Jika setiap orang

---

<sup>16</sup> Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 42.

diberi kebebasan untuk berbuat menurut apa yang dikehendakinya, maka lingkungan hidup akan terancam. Perilaku individual manusia sering kali dilatarbelakangi oleh berbagai motif subjektif yang tidak sesuai dengan tujuan-tujuan kehidupan bersama dalam masyarakat atau negara. Secara individual manusia dapat seenaknya membuang sampah ke sungai, ke jalan-jalan atau melakukan kegiatan yang menimbulkan dampak negatif yang lebih parah seperti penebangan kayu hutan tanpa terkendali atau pembuangan limbah bahan berbahaya dan beracun ke media lingkungan hidup.

Dengan demikian, diperlukan kehadiran berbagai peraturan perundang-undangan lingkungan yang dimaksud untuk mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak saja merugikan dirinya, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Misalnya, pemerintah perlu menetapkan sebuah kawasan sebagai hutan lindung atau hutan konservasi, taman nasional yang tidak membolehkan adanya kegiatan penebangan kayu, terutama di zona inti. Jika beberapa jenis sumber daya alam baik yang hayati dan non-hayati terancam, maka akan mengganggu keseimbangan lingkungan hidup. Karena manusia adalah bagian dari lingkungan hidup, maka terganggunya keseimbangan lingkungan dan sumber daya alam, pada akhirnya akan merugikan manusia secara keseluruhan. Akan tetapi, agar pendekatan paternalisme tidak melanggar kebebasan dan hak individual, pengaturan hukum atau kebijakan yang dibangun atas dasar teori paternalisme diperlukan keterbukaan institusi-institusi pemerintah dan individu-individu memiliki akses dalam proses politik yang menghasilkan kebijakan paternalisme negara.

### c. Teori Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan merupakan pembangunan yang menekankan pada kegiatan ekonomi yang optimal namun tetap mempertahankan kelestarian lingkungan sebagai bagian dari upaya menjaga pembangunan tersebut dalam kurun waktu yang panjang. Pembangunan berkelanjutan menghendaki pemanfaatan lingkungan sumber daya alam tidak hanya di masa sekarang namun tetap juga optimal di masa mendatang. Dalam teori pembangunan berkelanjutan ada tiga dimensi yang menjadi acuan yaitu dimensi ekonomi, ekologi dan kesejahteraan sosial.<sup>17</sup>

Menanggapi rumusan Pembangunan berkesinambungan, Emil Salim dalam terjemahan laporan ke dalam bahasa Indonesia mengemukakan bahwa rumusan pembangunan terlanjutkan memuat dua konsep pokok yakni, pertama, konsep “kebutuhan”, khususnya kebutuhan pokok kaum miskin sedunia, terhadap siapa prioritas utama perlu diberikan; dan kedua, gagasan keterbatasan yang bersumber pada keadaan teknologi dan organisasi sosial yang dikenakan terhadap kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan masa kini dan masa depan. Dengan demikian keprihatinan kemiskinan dan ikhtiar menanggapi keterbatasan akibat keadaan teknologi dan organisasi sosial menjadi latar belakang pembahasan masalah-masalah lingkungan dan pembangunan.

---

<sup>17</sup> Daud Silalahi, *Penegakan Hukum Dalam Pembangunan Berkelanjutan*, dalam makalah disampaikan pada seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Emil Salim mengemukakan ada beberapa asumsi dasar serta ide pokok yang mendasari konsep pembangunan berkelanjutan ini, yaitu:<sup>18</sup>

1. Proses pembangunan itu mesti berlangsung secara berlanjut, terus menerus di tunjang oleh sumber alam, kualitas lingkungan dan manusia yang berkembang secara berlanjut;
2. Sumber alam terutama udara, air dan tanah memiliki ambang batas, diatas mana penggunaannya akan menciutkan kualitas dan kuantitasnya. Penciutan itu berarti berkurangnya kemampuan sumber alam tersebut untuk menopang pembangunan secara berlanjut, sehingga menimbulkan gangguan pada keserasian sumber alam dengan daya manusia;
3. Kualitas lingkungan berkorelasi langsung dengan kualitas hidup. Semakin baik kualitas lingkungan, semakin positif pengaruhnya pada kualitas hidup, yang antara lain tercermin pada meningkatnya kualitas fisik, pada harapan usia hidup, pada turunnya tingkat kematian dan lain sebagainya. Oleh karena itu pembangunan berkelanjutan, supaya memberi pengaruh positif terhadap kualitas hidup;
4. Pembangunan berkelanjutan mengadaikan solidaritas transgenerasi, dimana pembangunan ini memungkinkan generasi sekarang untuk meningkatkan

---

<sup>18</sup> Abdurrahman, *Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Indonesia*, dalam makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar 14-18 Juli 2003.

kesejahteraannya, tanpa mengurangi kemungkinan bagi generasi masa depan untuk meningkatkan kesejahteraannya.

## **F. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual berasal dari kerangka teori dan biasanya berkonsentrasi pada satu bagian dari kerangka teori. Kerangka konseptual dalam penelitian ini merupakan definisi-definisi tertentu yang berhubungan dengan judul yang diangkat yang dijabarkan sebagai berikut:

### **a. Perlindungan Hukum**

Perlindungan hukum adalah suatu upaya perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum, tentang apa-apa yang dapat dilakukannya untuk mempertahankan atau melindungi kepentingan dan hak subjek hukum tersebut.<sup>19</sup> Sedangkan Perlindungan sendiri adalah hal atau perbuatan melindungi.

Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon<sup>20</sup> adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum yaitu konsep dimana hukum

---

<sup>19</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Perdata*, Sumur Bandung, Bandung, 1983, hlm. 20.

<sup>20</sup> Philipus M. Harjon, *Op., Cit*, hlm. 2.

dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian. Jadi perlindungan hukum menurut penulis adalah upaya atau kegiatan yang diberikan untuk memberikan perlindungan terhadap pemenuhan hak dan kepastian hukum kepada para pihak.

## **b. Lahan Pertanian Pangan**

Pengertian lahan menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lahan adalah

“Bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia”.

Lahan Pertanian yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian.

Menurut Gatot Harmanto<sup>21</sup>, pengertian lahan adalah permukaan dengan kekayaan berupa tanah, batuan, mineral, benda cair dan gas yang terkandung di dalamnya. Lahan di permukaan bumi terbentang mulai dari wilayah pantai sampai daerah pegunungan.

---

<sup>21</sup> Gatot Harmanto, *Pemantapan Geografi*, Yrama Widya, Bandung, 2000, hlm. 8.

### c. Konversi Lahan

Pengertian alih fungsi lahan atau lazim disebut dengan konversi lahan sebagai perubahan penggunaan atau fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang membawa dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan sendiri. Alih fungsi lahan dalam artian perubahan/ penyesuaian peruntukan penggunaan, disebabkan oleh faktor-faktor secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin banyak jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.<sup>22</sup>

Konversi lahan dilakukan pada lahan pertanian yang produktif yang dijadikan pembangunan. Contohnya pada pembangunan perumahan. Pengertian pembangunan perumahan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, dalam Pasal 1 ayat (1) terdapat pengertian tentang perumahan dan kawasan pemukiman adalah

“satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan, kawasan pemukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan pemukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan serta peran masyarakat”.

---

<sup>22</sup> Utomo, M., Eddy Rifai dan Abdulmutalib Thahir, *Pembangunan dan Alih Fungsi Lahan*, Universitas Lampung, Lampung, 1992, hlm. 10.

Pasal 1 ayat (2) mempunyai arti tentang perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari pemukiman baik perkotaan maupun pedesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.

## **G. Metode Penelitian**

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

### **1. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan atau melukiskan sesuatu hal secara tepat, faktual dan akurat mengenai kebijakan pemerintah daerah dalam perlindungan hukum terhadap lahan pertanian pangan terhadap konversi lahan di Kota Padang.

### **2. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan secara yuridis sosiologis, 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.

### **3. Sumber Data dan Jenis Data**

Sumber data yang dipakai dalam penulisan penelitian ini berasal dari :

a. Penelitian Kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan tertulis, sumber data dalam penelitian ini berasal dari:

1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;

2) Jurnal ilmiah.

b. Penelitian Lapangan (*field research*), yakni penelitian yang dilakukan pada pihak-pihak yang terkait kebijakan pemerintah daerah dalam perlindungan hukum lahan pertanian.

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut:

a. Data Sekunder yakni data yang telah diolah atau disusun. Data ini diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan tertulis. Adapun bahan hukum yang digunakan untuk memperoleh data yang berhubungan adalah:

1) Bahan hukum primer, yaitu: bahan-bahan yang isinya mengikat, mempunyai kekuatan hukum didalam:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria;

c) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;

d) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

- e) Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;
  - f) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
  - g) Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Bantuan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum (PSU) Perumahan dan Kawasan Permukiman.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu: bahan-bahan penelitian yang berasal dari literatur atau hasil penelitian yang berupa:
- a) Buku-buku yang berkaitan dengan penelitian;
  - b) Makalah-makalah yang berhubungan dengan permasalahan yang penulis teliti yang diperoleh dari:
    - 1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;
    - 2. Buku serta bahan-bahan kuliah yang penulis miliki.

Selain jenis data sekunder dalam penelitian ini juga terdapat jenis data primer yang penjelasannya sebagai berikut:

- b. Data Primer yakni data yang diperoleh langsung dari kegiatan penelitian lapangan di Kota Padang. Data yang langsung diperoleh dari instansi pemerintahan yaitu BAPPEDA (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah), BAPELDALDA (Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah) dan Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan. Data primer yang

dikumpulkan adalah data yang berkenaan dengan perlindungan hukum lahan pertanian pangan terhadap terjadinya konversi lahan di Kota Padang.

#### 4. 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. Wawancara dilakukan pada Kepala Bidang Dinas BAPPEDA, BAPELDALDA dan Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan dan Kehutanan.

#### 5. 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.

