

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara kepulauan yang luas dan kaya akan sumber daya alam. Kekayaan alam Indonesia berupa tanah, air dan sumber daya lain yang melimpah menjadikan Indonesia menjadi Negara agraris, dimana sebagian besar penduduknya bermata pencarian di sektor pertanian. Kekayaan alam di Indonesia tidak serta merta dimanfaatkan secara bebas, namun di kuasai oleh Negara yang dikelola oleh Pemerintah.

Penguasaan kekayaan alam oleh Negara sebagaimana tertuang di dalam Undang- Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3), bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Makna “dikuasi oleh Negara” dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945 tersebut haruslah diartikan dalam arti luas yaitu negara di berikan mandat untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), dan tindak pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*babersdaad*), dan pengawasan (*teozichtoudensdaad*) sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>1</sup>

Penguasaan kekayaan alam Indonesia oleh Negara dipertegas kembali dalam Undang- Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang sering disebut Undang- Undang Pokok Agraria (UUPA) dalam Pasal 2 ayat (1), bahwa “... bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu

---

<sup>1</sup> Ahmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 138.

pada tingkatan tertinggi dikuasi oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (1) UUPA menjadi landasan filosofi dan landasan yuridis bagi Negara Indonesia dalam mengelola sekaligus mengatur hak-hak penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, salahsatunya di bidang pertanahan.

Indonesia sebagai Negara agraris yang mengandalkan sektor pertanian sebagai penyumbang terbesar terhadap pertumbuhan ekonomi Nasional. Di Indonesia sektor pertanian dibagi menjadi lima subsektor yaitu subsektor pertanian pangan, subsektor perkebunan, subsektor kehutanan, subsektor peternakan dan subsektor perikanan. Pembangunan pertanian sebagai bagian dari pembangunan nasional diarahkan pada perkembangan pertanian yang maju, efisien dan tangguh. Maksud dan tujuannya adalah untuk memperluas lapangan kerja serta untuk mendukung pembangunan daerah. Dari lima subsektor pertanian tersebut, maka masing-masing subsektor tersebut mempunyai peran dan kontribusi yang berbeda dalam sumbangannya terhadap Produk Domesik Bruto (PDB) nasional.

Lahan pertanian di Indonesia harus dilindungi karena dalam proses pembangunan nasional di Indonesia, sektor pertanian menjadi sektor sangat penting dalam perekonomian nasional. Beberapa alasan lahan pertanian harus dilindungi *pertama*, Karena hampir sebagian besar penduduk Indonesia hidup di pedesaan dengan mata pencaharian sebagai petani dan untuk mensejahterahkan petani. *Kedua*, untuk menjaga ketahanan dan kedaulatan pangan nasional. Karena sektor pertanian selain

memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap pendapatan nasional Indonesia, juga sebagian ekspor Indonesia berasal dari sektor pertanian. *Ketiga*, sektor pertanian mempunyai peranan penting dalam penyerapan tenaga kerja, penyediaan kebutuhan pangan dan sandang bagi masyarakat.

Seiring bertambah banyaknya jumlah penduduk Indonesia yang memerlukan tanah untuk perumahan juga untuk kemajuan dan perkembangan ekonomi, sosial-budaya dan teknologi, semakin lama dirasakan seolah-olah tanah menjadi sempit, sedangkan kebutuhan akan tanah selalu bertambah. Akibatnya terjadilah pergeseran budaya dalam penggunaan tanah di Indonesia. Bentuk pergeseran budaya dalam penggunaan tanah di Indonesia salah satunya berupa alih fungsi tanah yang dipergunakan sebagai lahan produktif dan lahan non produktif. Alih fungsi lahan atau yang lazim disebut konversi lahan diidentifikasi sebagai perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan, dari fungsinya semula menjadi fungsi lain yang membawa dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri.

Alih fungsi lahan produktif hijau pertanian ke sektor industri disebabkan karena tuntutan pembangunan. Pembangunan yang dilaksanakan dalam masyarakat tidak terlepas dari persoalan tanah yang merupakan faktor yang esensial, dengan kata lain setiap pembangunan yang dilakukan akan selalu memerlukan tanah. Pembangunan bisa dilaksanakan oleh pihak pemerintah ataupun non-pemerintah (pihak swasta atau perorangan). Intensitas pembangunan yang luas untuk

berbagai keperluan (pemukiman, industri dan berbagai prasarana) tidak diikuti dengan ketersediaan tanah yang memadai.

Tanah yang jumlahnya relatif tetap dan tidak bisa bertambah, sehingga kompetisi dalam pemanfaatan lahan untuk pertanian maupun non pertanian tidak dapat dihindari. Akibatnya memaksa alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian dengan segala konsekuensinya. Pembangunan yang terjadi tersebut boleh dikatakan hampir menyentuh pola kehidupan petani. Indonesia mendapatkan penghargaan dari Food Agricultural Organization (FAO) milik PBB. Penghargaan tersebut diraih karena Indonesia dinilai berhasil mencapai target pertama Millenium Development Goals (MDGs) dalam mengentaskan kelaparan dan kemiskinan serta mengatasi kekurangan gizi sebelum tahun 2015, sebelumnya Indonesia berhasil dalam swasembada beras tahun 1985.

Tahun 2018 luas lahan baku pertanian pangan (sawah) tinggal 7,1 juta hektare, turun dibanding 2017 yang masih 7,75 juta hektare. Angka luas lahan tersebut diperoleh dengan metodologi Kerangka Sampel Area (KSA) menggunakan data hasil citra satelit Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) dan Badan Informasi Geospasial (BIG). Kepala BPS Suhariyanto mengatakan penurunan luas lahan tersebut dipicu oleh gencarnya alih fungsi.<sup>2</sup> Penurunan luas lahan baku pertanian pangan (sawah) di khawatirkan akan berdampak pada penurunan produksi beras dalam negeri.

---

<sup>2</sup> [https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181025153705-92-341433/bps-sebut-luas-lahan-pertanian-kian-menurun/diakses pada hari Rabu 10 April 2019 Pukul 11.33 WIB](https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181025153705-92-341433/bps-sebut-luas-lahan-pertanian-kian-menurun/diakses%20pada%20hari%20Rabu%2010%20April%202019%20Pukul%2011.33%20WIB)

Penurunan luas lahan baku pertanian pangan (sawah) menjadi hal serius yang harus di hambat oleh pemerintah, oleh sebab itu sangat di perlukan pengaturan yang melindungi keberadaan lahan pertanian. Pada dasarnya pemerintah telah menerbitkan peraturan untuk melindungi lahan pertanian sejak awal dalam berbagai peraturan. Kewajiban untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya telah ada dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang berbunyi “Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.” Sebagai sanksinya tercantum dalam Pasal 52 ayat (1) UUPA.

Kebijakan penataan Tata Ruang di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dengan lahirnya Undang-Undang Penataan Ruang dengan turunannya berupa rencana tata ruang merupakan upaya penting dalam menertibkan penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia yang diwujudkan melalui beberapa aspek penting, salah satu diantaranya pengendalian pemanfaatan ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang dilaksanakan secara sistematis melalui penetapan

Perlindungan Lahan Pertanian lebih spesifik diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. 3 (tiga) instansi yang berkepentingan terhadap hal tersebut

yaitu Dinas Pertanian, Dinas Pengairan, Dinas Pekerjaan Umum Penataan Ruang dan Pertanahan Nasional. Berdasarkan ketentuan Pasal 44 Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat disimpulkan bahwa lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan namun untuk kepentingan umum dapat dialihfungsikan dengan syarat-syarat tertentu dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Syarat-syarat alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan untuk kepentingan umum berupa:

1. Dilakukan kajian kelayakan strategis;
2. Disusun rencana alih fungsi lahan;
3. Dibebaskan kepemilikan haknya dari pemilik; dan
4. Disediakan lahan pengganti terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan.

Problematika saat ini banyaknya pengalih fungsian lahan produktif hijau sektor pertanian menjadi bangunan usaha dilakukan secara mandiri atau belum sesuai ketentuan. Hal tersebut menjadi isu besar yang harus ditanggapi cepat oleh pemerintah, sebagai upaya menghambat krisis pasokan pangan karena alih fungsi lahan pertanian menjadi bangunan usaha. Alih fungsi lahan produktif hijau pertanian menjadi bangunan usaha banyak terjadi di beberapa wilayah Indonesia, salah satunya di Kabupaten Tanah Datar.

Alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Tanah Datar terjadi di Kecamatan Sungai Tarab, dimana lahan produktif pertanian pangan (sawah) dialih fungsikan menjadi cafe, salah satunya cafe Chanta. Alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Tanah Datar telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar No. 2 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tanah Datar Tahun 2011- 2031 Pasal 4 ayat 5 huruf a “Membatasi alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan permukiman terutama pertanian lahan basah dengan menetapkan sawah beririgasi teknis sebagai lahan pertanian yang berkelanjutan”. Alih fungsi lahan produktif hijau sektor pertanian menjadi bangunan usaha pada kenyataannya terjadi di Kecamatan Sungai Tarab.

Berdasarkan Pasal 26 ayat 6 Perda Kabupaten Tanah Datar No. 2 tahun 2012, yang berbunyi “...yang ditetapkan sebagai kawasan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLPPB) terdapat di Kecamatan Sungai Tarab, Lima Kaum, Tanjung Emas, Lintau Buo dan Salimpaung”. Artinya Kecamatan Sungai Tarab menjadi salah satu kawasan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLPPB), dimana pada Pasal 44 Undang- Undang No. 41 Tahun 2009 adanya pembatasan alih fungsi lahan (tidak diperbolehkan melainkan untuk kepentingan umum) dalam alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, adapun yang menjadi pemikiran penulis mengenai perumusan masalah yang perlu diteliti yaitu:

1. Bagaimana upaya penegakan hukum oleh pemerintah Kabupaten Tanah Datar dalam alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi lahan usaha di Kecamatan Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar ?
2. Bagaimana bentuk penegakan hukum dalam mencegah alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi lahan usaha di Kecamatan Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah diatas penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui upaya penegakan hukum oleh pemerintah dalam alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi lahan usaha di Kecamatan Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar.
2. Untuk mengetahui bentuk penegakan hukum dalam mencegah alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi lahan usaha di Kecamatan Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran dalam memperkaya wawasan dan pengembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya Hukum Administrasi Negara di fakultas Hukum Universitas Andalas

- b. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskannya dalam bentuk tertulis dan dapat menerapkan ilmu teoritis yang telah di dapat penulis semasa kuliah.
2. Manfaat Praktis
    - a. Sebagai bahan masukan dan memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak yang terkait dengan materi penulisan.
    - b. Selanjutnya penelitian ini dapat dijadikan acuan bagi peneliti peneliti lainnya.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, yaitu menganalisis masalah dengan mengkaji dan memperhatikan norma hukum yang berlaku serta dihubungkan dan dikaitkan dengan fakta yang didapat dilapangan membandingkan ketentuan dan peraturan yang berlaku khususnya yang berkenaan dengan pelaksanaan pengaturan pengelolaan dan pengawasan alih fungsi lahan produktif hijau menjadi lahan usaha dengan mendirikan bangunan di Kabupaten Tanah Datar.

### **2. Sifat penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif, artinya penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang ditengah-tengah masyarakat sesuai dengan fakta dan tanpa adanya rekayasa, sehingga dengan adanya penelitian ini

diharapkan dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang diteliti.<sup>3</sup> Penelitian deskriptif ini bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala lain dalam masyarakat tentang pelaksanaan pengaturan pengelolaan dan pengawasan alih fungsi lahan produktif hijau menjadi lahan usaha dengan mendirikan bangunan di Kabupaten Tanah Datar.

### 3. Jenis Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah:

#### a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari informasi dengan cara wawancara semi-struktural, yaitu pelaksanaannya lebih bebas dan menentukan permasalahan secara lebih terbuka, terdiri dari pertanyaan kunci tetapi juga memperbolehkan interview untuk memberikan idea atau respon yang lebih detail. Wawancara sendiri adalah suatu metode pengumpulan data dengan cara jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pewawancara dengan sumber data (responden). Komunikasi yang dilakukan dapat dilakukan secara langsung ataupun tidak langsung. Data dapat berupa kata-kata dan tindakan yang berhubungan dengan persepsi dan opini pelaksanaan pengaturan pengelolaan dan

---

<sup>3</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2004, hlm. 25.

pengawasan alih fungsi lahan produktif hijau menjadi lahan usaha dengan mendirikan bangunan di Kabupaten Tanah Datar. Adapun responden dalam penelitian ini adalah:

- a) Pemerintah Daerah Kab. Tanah Datar; dan
- b) Masyarakat sekitar di Nagari Sungai Tarab Kab. Tanah Datar.

b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya.<sup>4</sup> Yang menjadi data sekunder antara lain Data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang bersumber :

- a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer pada dasarnya merupakan bentuk himpunan Peraturan Perundang- Undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang berkaitan dengan penelitian. Bahan hukum primer dalam penelitian perubahan alih fungsi lahan produktif hijau menjadi lahan usaha dengan mendirikan bangunan di Kabupaten Tanah Datar yaitu:

- 1) Unadang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- 2) Undang- Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

---

<sup>4</sup>*Ibid.*, hlm. 31.

- 3) Undang- Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 4) Undang- Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan;
- 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1982 tentang Irigasi;
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Datar No. 2 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Tahun 2011- 2031.

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum skunder pada dasarnya memberikan penjelasan atau keterangan-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku. Buku yang manjadi bahan hukum sekunder berupa buku yang ditulis oleh sarjana hukum, literatur-literatur hasil penelitian yang dipublikasikan, makalah, jurnal-jurnal hukum dan data-data lain yang berkaitan dengan judul penelitian.<sup>5</sup>

c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier ini pada dasarnya bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, berupa kamus yang

---

<sup>5</sup>*Ibid.*, hlm. 57.

digunakan untuk membantu penulis dalam menterjemahkan istilah yang digunakan dalam penelitian ini. Bahan ini didapat dari kamus hukum dan ensiklopedia, serta mencari di-*internet* yang membantu penulis untuk mendapatkan bahan penulisan yang berhubungan dengan penelitian.

#### 4. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh melalui:

a. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan adalah data yang diperoleh dengan melihat fakta-fakta yang terdapat dilapangan yang dilakukan oleh penulis di Kecamatan Sungai Tarab Kab.Tanah Datar.

b. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan adalah data yang diperoleh dalam penelitian ini diperoleh dengan membaca karya-karya ilmiah, buku-buku, maupun bahan lainnya yang terkait dengan permasalahan yang dikaji,<sup>6</sup> kemudian penulis mencatat bagian-bagian yang erat kaitannya dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini. Adapun penelitian kepustakaan ini adalah dilakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Perpustakaan Universitas Andalas Padang.

#### 5. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm. 133.

a. Wawancara

Wawancara yang dilakukan adalah wawancara berstruktur, yaitu teknik pengumpulan data dengan melakukan Tanya jawab secara lisan.<sup>7</sup> Penulis melakukan wawancara kepada pihak yang berkompeten sehubungan dengan rumusan permasalahan yang dibuat yaitu Dinas Pertanahan, Dinas Pertanian, Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan Kab.Tanah Datar dan masyarakat di Kecamatan Sungai Tarab Kab. Tanah Datar. Dalam hal ini penulis mengambil sampel dengan teknik pengambilan menurut tujuan (*Purposive Sampling*) yang merupakan pemilihan anggota sampel didasarkan atas tujuan dan pertimbangan tertentu dari peneliti.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti untuk didapatkan landasan teori dari permasalahan penelitian. Data dan dokumen-dokumen tersebut didapat pada lapangan penelitian yaitu di Kab.Tanah Datar.

## 6. Pengolahan dan analisis data

a. Pengolahan data

Data yang digunakan atau yang telah dikumpulkan kemudian diolah dengan cara *editing*, yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang

---

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2008, hlm. 229.

diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.<sup>8</sup>

b. Analisis data

Setelah data primer dan data sekunder didapat, analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, artinya data yang diperoleh tidak berbentuk angka-angka, tidak memerlukan persentase dan tidak memerlukan pengukuran tertentu serta tabulasi tabel. Oleh sebab itu analisis ini berbentuk kalimat-kalimat/uraian-uraian yang menyeluruh, dengan gejala dan fakta yang terdapat dilapangan sehubungan dengan permasalahan yang diangkat. Semua hasil penelitian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan terkait. Setelah itu dirumuskan dalam bentuk uraian dan akhirnya ditarik kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan-permasalahan dalam penelitian.

---

<sup>8</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian hukum*, Radja Grafindo, Jakarta, 2003, hlm. 125.