

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kabupaten Karawang merupakan wilayah yang berkembang dengan cepat. Perkembangan yang sedang dan akan terus berlangsung ini berpotensi menimbulkan ketidak teraturan, ketidak nyamanan dan bahkan dapat mengganggu kelestarian lingkungan. Implikasi lainnya adalah terdapatnya penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Hal tersebut diindikasikan oleh berkurangnya kawasan yang berfungsi lindung, konversi lahan sawah dan munculnya kerusakan lingkungan.¹

Luas lahan sawah beririgasi di Kabupaten Karawang dalam kurun waktu tiga tahun, yaitu Tahun 2013 – 2016, telah mengalami penurunan sebesar 6.829 hektar, adapun lahan sawah tadah hujan mengalami penurunan sebesar 447 hektar.² Dengan produktivitas sawah beririgasi yaitu 7,46 ton/hektar dan sawah tadah hujan yaitu 3,14 ton/hektar, maka penurunan produksi padi di Kabupaten Karawang sebesar 52.347 ton.³ Jumlah yang cukup besar dalam penyediaan pangan

¹ Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Tahun 2011 – 2031; Penjelasan

² Kabupaten Karawang Dalam Angka Tahun 2014, 2015, 2016, dan 2017.

³ Dinas Pertanian, Kehutanan, Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Karawang: Laporan Penggunaan Lahan Tahun 2014, 2015 dan 2016.

Menyadari akan arti penting lahan pertanian pangan dan untuk mencegah alih fungsi lahan pertanian pangan, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). Pada UU tersebut, yang dimaksud 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.⁴ Adapun Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan baik secara tetap maupun sementara. Adapun penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota dan menjadi dasar bagi penyusunan peraturan zonasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵

Sejalan dengan Undang-Undang 41/2009 tersebut, Kabupaten Karawang telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang, yang bertujuan untuk mewujudkan pemanfaatan sumberdaya ruang yang optimal, efektif, dan efisien, serta serasi dengan penataan ruang nasional, provinsi serta wilayah sekitarnya menuju kualitas kehidupan yang lebih baik dalam mewujudkan Kabupaten Karawang sejahtera *berbasis pertanian* dan industri⁶.

⁴ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; Pasal 1 Ayat (1), (2), dan (3).

⁵ Ibid ; Pasal 20 Ayat (1) dan Ayat (2).

⁶ Perda 2/2013: Pasal 3

Pada Perda ini, kebijakan penataan ruang terkait pengendalian alih fungsi lahan dituangkan pada Pasal 4 Ayat (2) huruf b, yaitu:⁷ “*pelestarian lahan tanaman pangan yang mendukung pengelolaan pertanian lahan basah berkelanjutan*”.

Untuk melaksanakan kebijakan penataan ruang wilayah, ditetapkan strategi penataan ruang wilayah kabupaten.⁸ Pada Pasal 5 Ayat (3) Perda tersebut berbunyi: Strategi kebijakan pelestarian lahan pertanian yang mendukung pengelolaan pertanian lahan basah berkelanjutan, meliputi:

- a. menetapkan kawasan yang secara eksisting didominasi oleh lahan pertanian sebagai kawasan peruntukan pertanian.
- b. *meminimalkan potensi alih fungsi lahan pertanian menjadi fungsi peruntukan dan penggunaan lahan lainnya.*
- c. memperhatikan secara khusus kawasan pertanian yang mempunyai desakan paling besar untuk terjadinya alih fungsi lahan akibat perkembangan kawasan perkotaan koridor Karawang – Cikampek.

Untuk mewujudkan pengembangan pertanian tanaman pangan, pada Pasal 52 ayat (3) Perda tersebut telah mengamanatkan pengaturan turunannya (Produk hukum turunan perda), yang meliputi:

- a. penyusunan Rencana Induk Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- b. penyusunan rencana rinci tata ruang sebagai operasionalisasi sistem lahan pertanian pangan berkelanjutan.

⁷ Perda 2/2013: Pasal 4 Ayat (2)

⁸ Perda 2/2013: Pasal 5 Ayat (3)

- c. penyusunan mekanisme pengendalian alih fungsi lahan.
- d. pengembangan pusat-pusat pengembangan tanaman pangan dan pengolahan hasil pertanian tanaman pangan; dan
- e. penyediaan prasarana dan sarana penunjang pertanian tanaman pangan.

Penerapan Perda RTRW, khususnya Pasal 4 Ayat (2) Huruf b, Pasal 5 ayat (3) huruf b, dan Pasal 57 Ayat (3) Huruf a, yaitu tentang “*meminimalkan potensi alih fungsi lahan pertanian menjadi fungsi peruntukan dan penggunaan lahan lainnya*” dipilih sebagai pokok bahasan pada penelitian ini, dengan pertimbangan:

1. Kabupaten Karawang merupakan salah satu lumbung pangan (padi) di Provinsi Jawa Barat yang harus dipertahankan keberadaannya untuk kepentingan ketahanan pangan nasional.
2. Kawasan industri, perdagangan, dan permukiman di wilayah Kabupaten Karawang sedang tumbuh sangat cepat, sehingga alih fungsi lahan menjadi permasalahan yang sangat krusial.
3. Pengaturan/kebijakan turunan dari Perda Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah belum semuanya diterbitkan.
4. Dukungan masyarakat dalam bentuk kesadaran tentang pentingnya penghentian alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi fungsi lain, masih relatif rendah.

Penerapan Perda Nomor 2 Tahun 2013, termasuk pengaturan lain yang berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan, dan pengaturan turunannya yang berupa Peraturan Bupati, Surat Keputusan Bupati

dan Surat Keputusan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang berkaitan dengan hal tersebut, dijadikan bahan penelitian skripsi dengan judul: “*Analisis Hukum Tata Negara Terhadap Penerapan Perda Nomor 2 tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Kaitanya Dengan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan*”.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, penulis mengambil rumusan permasalahan yang diteliti, yaitu:

1. Bagaimana penerapan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Tahun, khususnya terkait pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan ?
2. Bagaimana dampak dari penerapan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang, khususnya terkait pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan?
3. Bagaimana analisis Hukum Tata Negara terhadap Penerapan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang, khususnya terkait alih fungsi lahan pertanian pangan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui penerapan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Tahun, khususnya pasal-pasal terkait pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan.
2. Mengetahui dampak dari penerapan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang, khususnya terkait pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan.
3. Mengetahui analisis Hukum Tata Negara terhadap penerapan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang, khususnya pasal-pasal yang terkait alih fungsi lahan pertanian pangan.

D. Kerangka Pemikiran

Kata *siyasah* secara bahasa (etimologis) artinya mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan. sebagaimana dalam kalimat kata *ساس بيسوس سياسة*, Oleh karena itu, *siyasah* secara bahasa dapat diartikan sebagai pemerintahan, pengambilan keputusan, pengurusan, pengawasan. Sedangkan *siyasah* secara istilah adalah Pengurusan kemashlahatan umat manusia sesuai dengan syara.⁹ Di samping arti tersebut kata *siyasah* juga berarti: politik dan penetapan suatu bentuk kebijakan. Kata

⁹ A. Djazuli, 2009. *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*. Kencana. Jakarta. hal. 25

sasa bersinonim dengan kata *dabbara* (mengatur), *to lead* (memimpin), *to govern* (memerintah), dan *policy of government* (kebijakan pemerintah).¹⁰

Secara terminologis mengenai definisi siyasah banyak perbedaan pendapat menurut para yuris Islam di antaranya : Menurut Ibnu Mansur *siyasah* berarti mengatur sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Sedangkan menurut Abdul Wahhab Khalaf *siyasah* adalah undang-undang yang dibuat untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta untuk mengatur berbagai hal. Adapun menurut Abdurrahman, *siyasah* adalah hukum dan kebijakan yang mengatur berbagai urusan umat atau masyarakat dalam hal pemerintahan hukum dan peradilan, lembaga pelaksanaan dan administrasi dan hubungan luar dengan negara lain.¹¹

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Fiqh Siyasah adalah hukum yang mengatur hubungan penguasa dengan rakyatnya. Pembahasan diatas dapat diartikan bahwa Politik Islam dalam kajian Islam disebut Fiqh Siyasah.

Siyasah Dusturiyah menurut tata bahasanya terdiri dari dua suku kata yaitu *Siyasah* itu sendiri serta *Dusturiyah*. Arti Siyasah dapat kita lihat di pembahasan diatas, sedangkan Dusturiyah adalah undang-undang atau peraturan. Secara pengertian umum Siyasah Dusturiyah adalah keputusan kepala negara dalam mengambil keputusan atau undang-undang bagi kemaslahatan umat.

¹⁰ Ensiklopedi tematis dunia Islam, PT. Ihtiar Baru Van Hoeve, jilid 3. Tanpa tahun. hlm. 192

¹¹ Assura Mukminin Azis, Fiqh Siyasah dan Ruang Lingkupnya, Catatan Akademik Blogspot.com. Maret 2015.

Pada penelitian ini, penerapan Perda 2/2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang dianalisa berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik menurut kaidah Siyash Dusturiyah.

Selain analisis yang berdasarkan kaidah-kaidah dalam Siyash Dusturiyah, juga digunakan analisis berdasarkan sistem hukum. Menurut Lawrence M. Friedman, bahwa hukum sebagai suatu sistem memiliki komponen-komponen sebagai berikut:¹²

- a. Struktur: yaitu berupa kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri;
- b. Substansi: berupa norma-norma hukum yang digunakan oleh para penegak hukum maupun mereka yang diatur;
- c. Kultur hukum / budaya hukum: berupa ide, sikap, harapan, dan pendapat atau kesadaran masyarakat tentang hukum yang secara keseluruhan mempengaruhi seseorang untuk patuh atau tidak patuh terhadap hukum.

Struktur hukum, yaitu kelembagaan dan aparatur yang menjalankan sistem hukum perda ini dianalisis, termasuk di dalamnya adalah kelembagaan yang diamanatkan oleh perda.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah ada dua produk hukum yang dapat di buat oleh suatu pemerintahan daerah yaitu peraturan daerah (perda) dan peraturan kepala negara.¹³ Produk hukum formal yang diteliti, yaitu substansi (materi) dan penerapan Perda Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun

¹² Lawrence M. Friedman. 2017. *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial*. Nusa Media, Bandung. Cetakan VIII, hlm. 12 – 19.

¹³ Utang, Rosidin. 2015. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV Pustaka Setia. Bandung.

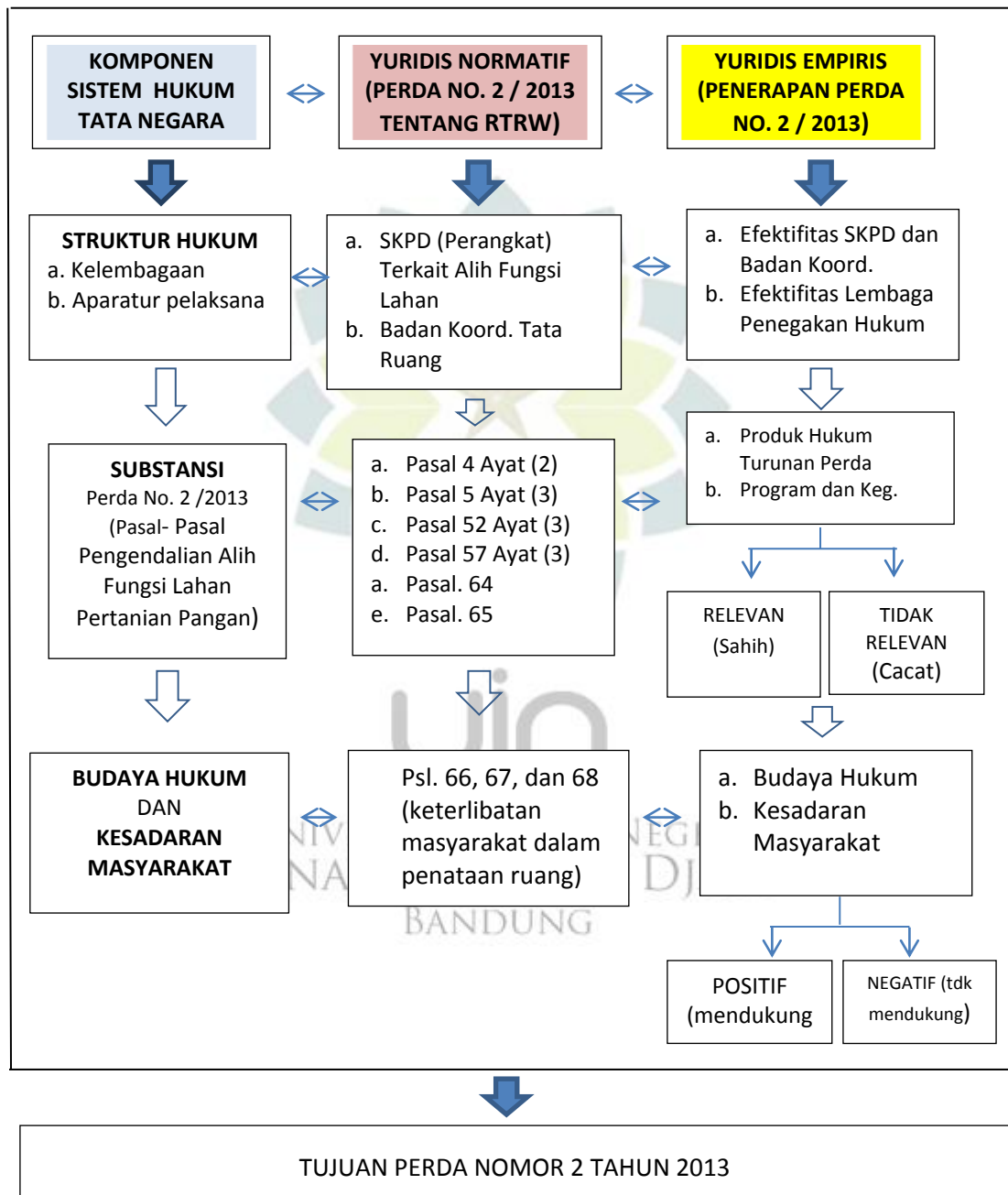
2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah, khususnya terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan, yaitu:

- a. Pasal 4 Ayat (2) huruf b, yang berbunyi: “pelestarian lahan tanaman pangan yang mendukung pengelolaan pertanian lahan basah berkelanjutan”.
- b. Pasal 5 Ayat (3) huruf a, yang berbunyi: “meminimalkan potensi alih fungsi lahan pertanian menjadi fungsi peruntukan dan penggunaan lahan lainnya”.
- c. Pasal 52 Ayat (6) yang mengamanatkan adanya pengaturan turunan (produk hukum Perda).

Analisis tentang budaya hukum dan kesadaran masyarakat yang diamanatkan oleh perda, yaitu tentang peran (keterlibatan) masyarakat dalam penataan ruang, yang tercantum dalam Pasal 66, Pasal 67, dan Pasal 68. Berdasarkan beberapa analisis tersebut, diharapkan dapat diketahui seberapa banyak Perda yang sudah dilakukan dan seberapa besar efektifitasnya, yang semuanya bermuara kepada pencapaian tujuan dari Perda itu sendiri. Untuk lebih jelasnya, disajikan pada Gambar 1 di bawah ini

Skema 1.1

Kerangka Pemikiran Analisis Hukum Tata Negara Terhadap Penerapan Perda Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun 2013 Tentang RTRW



E. Langkah-Langkah Penelitian

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris/non doktrinal. Pendekatan yuridis empiris yaitu cara prosedur yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk kemudian dilanjutkan dengan mengadakan penelitian terhadap data primer di lapangan.¹⁴ Berbeda dengan Pendekatan yuridis normatif, yakni pendekatan masalah dengan melihat, menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum yang berupa konsepsi, peraturan perundang-undangan, pandangan, doktrin hukum dan sistem hukum yang berkaitan. Jenis pendekatan ini menekankan pada diperolehnya keterangan berupa naskah hukum yang berkaitan dengan objek yang diteliti.

Untuk pengolahan data, penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Data hasil penyebaran kuesioner terhadap berbagai sumber di lapangan (kuantitatif) dijadikan data penunjang untuk memperkuat data wawancara.

2. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini, adalah:

1. Produk hukum turunan dan yang diamanatkan oleh Perda, khususnya yang berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan.

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pres. Jakarta. Hlm:52

2. Pembentukan struktur kelembagaan, khususnya yang berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan.
 3. Pelaksanaan program utama yang indikasi programnya telah diamanatkan oleh Perda.
 4. Budaya hukum dan kesadaran masyarakat, khususnya di wilayah pertanian tanaman pangan (persawahan beririgasi) yang berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan; dan
 5. Hasil studi pustaka terhadap literatur dan perundang-undangan yang relevan.
- b. Sumber Data

Data yang akan diambil pada penelitian ini berupa data primer dan data sekunder.

1. Data primer : diperoleh dari hasil wawancara dan pengisian kuesioner di lapangan kepada Pemerintah Kabupaten Karawang, DPRD Kabupaten Karawang dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang lain.
2. Data sekunder: diperoleh dari hasil studi literatur dan perundang-undangan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan tiga teknik, yaitu: teknik dokumentasi, wawancara, dan studi pustaka.

- a. Teknik Dokumentasi.

Teknik dokumentasi yang akan dilakukan adalah dengan memberikan pertanyaan-pertanyaan tertulis (kuesioner) kepada sumber data, foto copy dan bentuk pendokumentasian yang lain.

b. Teknik Wawancara

Pengumpulan data dilakukan dengan memberikan pertanyaan-pertanyaan lisan (wawancara) kepada sumber data. Dalam hal ini daftar pertanyaan sudah dipersiapkan. Wawancara juga boleh dikembangkan sepanjang berkaitan dengan materi pokok.

c. Teknik Studi Pustaka

Teknik studi pustaka dilakukan dengan mengumpulkan data- data sekunder, literatur dan perundang-undangan yang dianggap relevan dengan materi penelitian ini.

4. Metode Analisis Data

Metode analisis data adalah pembahasan dan penjabaran atas data-data yang diperoleh, selanjutnya disimpulkan agar diperoleh jawaban yang tepat dan masalah terpecahkan.

Metode analisis data hasil kuesioner yang digunakan adalah statistik deskriptif sederhana yang akan mengukur nilai rata-rata, nilai tengah, nilai kumulatif, dan besaran nilai lainnya yang bisa mendeskripsikan situasi dan kondisi data lapangan, sehingga bisa dilakukan analisis untuk menghasilkan kesimpulan, yang dapat mendukung data hasil wawancara.

Analisis data yang diperoleh dilakukan dengan cara analisis kualitatif yaitu yang dipergunakan untuk aspek-aspek normatif (yuridis) melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, yaitu menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkan satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan umum. Dari hasil analisis tersebut dapat diketahui serta diperoleh kesimpulan induktif, yaitu cara berpikir dalam mengambil kesimpulan secara umum yang didasarkan atas fakta-fakta yang bersifat khusus.¹⁵

5. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini berada di dua tempat, yaitu:

1. Kantor Pemerintah Kabupaten Karawang.
2. Desa Margakaya dan Desa Margamulya, Kecamatan Telukjambe Barat, Kabupaten Karawang.

Wawancara dan pengambilan data-data dari pemerintah dilakukan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Karawang, khususnya yang berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan yang berkaitan dengan pengendalian alih fungsi lahan, yaitu:

- a. Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda).
- b. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang.
- c. Dinas Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Peternakan.

¹⁵ Soerjono Soekanto.1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia Press. Jakarta Hal: 112

d. Dinas Pangan

e. Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP)

Pengambilan data lapangan berupa wawancara dan pengisian kuesioner, dititikberatkan kepada masyarakat yang berada di wilayah perbatasan antara Zona Pertanian Pangan (persawahan beririgasi teknis) dengan Zona Industri, yaitu di Desa Margakaya dan Desa Margamulya, Kecamatan Telukjambe Barat.

6. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan selama Tiga Bulan, yaitu Januari – April Tahun 2018.

