

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang penelitian

Kabupaten Bandung memiliki wilayah pegunungan atau perbukitan dengan ketinggian di atas permukaan laut yang bervariasi, yaitu antara 500m sampai 1.800m, dengan kemiringan lereng berkisar antara 0-8%, 8-15% hingga di atas 45%, yang terletak pada 107° 22'- 108° 50' Bujur Timur dan 6° 41' - 7° 19' Lintang Selatan. Memiliki wilayah yang cukup luas, yaitu sebesar 1.762,4 km², sebagian besar lahan di Kabupaten Bandung, yaitu seluas 40,71% digunakan untuk kawasan pertanian, yang meliputi wilayah sawah dan perkebunan. Sebesar 21,63% lahan merupakan kawasan lindung, yaitu hutan, sungai, danau/waduk, rawa dan taman. Adapun sisanya, yaitu 37,66%, digunakan sebagai kawasan budidaya yang meliputi wilayah industri, tambang, perumahan, institusi, pasar/pertokoan, stadion/lapangan, lapangan golf, bandara, jalan, jalan KA, stasiun/terminal, belukar, rumput, semak, tanah kosong dan tegal/ladang.¹

Luas lahan pertanian di Kabupaten Bandung yakni 71.743,69 ha, yang tersebar di wilayah Kecamatan Arjasari, Kecamatan Baleendah, Kecamatan Banjaran, Kecamatan Bojongsoang, Kecamatan Canguang, Kecamatan Cicalengka, Kecamatan Cikancung, Kecamatan Cilengkrang, Kecamatan Cileunyi, Kecamatan Cimaung, Kecamatan Cimenyan, Kecamatan Ciparay, Kecamatan Ciwidey, Kecamatan Dayeuhkolot, Kecamatan Ibum, Kecamatan Katapang, Kecamatan Kertasari, Kecamatan Kutawaringin, Kecamatan Majalaya, Kecamatan Margaasih, Kecamatan Margahayu, Kecamatan Nagreg, Kecamatan Pacet, Kecamatan Pameungpeuk, Kecamatan Pangalengan, Kecamatan Paseh, Kecamatan

¹ *Badan Pusat Statistik Kab Bandung, 2020.*

Pasirjambu, Kecamatan Rancabali, Kecamatan Rancaekek, Kecamatan Solokan Jeruk, Kecamatan Bandung.²

Produk pertanian yang menjadi unggulan Kabupaten Bandung adalah perkebunan, terutama komoditi teh dan kopi. Dua komoditi ini merupakan salah satu produk ekspor unggulan, baik ekspor antarwilayah maupun ekspor ke luar negeri. Komoditi teh diproduksi oleh perkebunan rakyat, swasta dan negara.

Pertumbuhan penduduk di Kab Bandung sendiri yang semakin cepat tanpa diimbangi ketersediaan lahan yang ada tentu saja akan menimbulkan berbagai masalah baru. Masalah tersebut tercipta karena tingginya permintaan lahan untuk dijadikan tempat tinggal tidak diimbangi dengan ketersediaan lahan. Implikasinya adalah beralihnya fungsi lahan yang semula lahan sawah kemudian menjadi kawasan perumahan. Pertumbuhan penduduk yang tinggi juga dapat mengakibatkan produksi pangan menurun karena lahan yang asalnya digunakan sebagai lahan sawah dan pertanian kini beralih fungsi sebagai kawasan perumahan. Kondisi tersebut bila terus berlanjut akan mengancam swasembada pangan di Indonesia dalam jangka panjang. Seperti yang dikemukakan oleh Nursid Sumaatmadja, bahwa³ : “pertumbuhan dan penambahan penduduk akan mendorong pertumbuhan akan kebutuhannya, kebutuhan tersebut antara lain kebutuhan perumahan dan tempat kegiatan ekonomi seperti pabrik, pertokoan, pasar dan lain-lain dengan cara menggeser lahan pertanian, terutama dari lahan pertanian ke non pertanian.” Faktor-faktor yang mendorong terjadinya konversi lahan pertanian menjadi non pertanian antara lain adalah⁴ :

1. Faktor Kependudukan Pesatnya peningkatan jumlah penduduk telah meningkatkan permintaan tanah untuk perumahan, jasa, industri, dan fasilitas umum lainnya. Selain itu, peningkatan taraf hidup

² Badan Pusat Statistik Kab Bandung, 2020.

³ Nursid Sumaatmadja, *Studi Geografi Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan*, Alumni, Bandung, 1980, hlm. 87

⁴ Iwan Isa, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*, <http://balittanah.litbang.deptan.go.id>. Diakses pada tanggal, 14 Februari 2013. Pukul 17.26 WIB. 6.

masyarakat juga turut berperan menciptakan tambahan permintaan lahan akibat peningkatan intensitas kegiatan masyarakat, seperti lapangan golf, pusat perbelanjaan, jalan tol, tempat rekreasi dan sarana lainnya.

2. **Kebutuhan Lahan untuk Kegiatan Non Pertanian** Kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian antara lain pembangunan real estate, kawasan industri, kawasan perdagangan, dan jasa-jasa lainnya yang memerlukan lahan yang luas, sebagian diantaranya berasal dari lahan pertanian termasuk sawah. Hal ini dapat dimengerti, mengingat lokasinya dipilih sedemikian rupa sehingga dekat dengan pengguna jasa yang terkonsentrasi di perkotaan dan wilayah sekitarnya (sub-urban area). Lokasi sekitar kota, yang sebelumnya didominasi oleh penggunaan lahan pertanian, menjadi sasaran pengembangan kegiatan non pertanian, mengingat harganya relatif murah serta telah dilengkapi dengan sarana dan prasarana penunjang seperti jalan raya, listrik, telepon, air bersih, dan fasilitas lainnya. Selain itu, terdapat keberadaan “sawah kejeput”, yakni sawah-sawah yang tidak terlalu luas karena daerah sekitarnya sudah beralih menjadi perumahan atau kawasan industri, sehingga petani pada lahan tersebut mengalami kesulitan untuk mendapatkan air, tenaga kerja, dan sarana produksi lainnya, yang memaksa mereka mengalihkan atau menjual tanahnya.
3. **Faktor Ekonomi** Tingginya land rent yang diperoleh aktivitas sektor non pertanian dibandingkan sektor pertanian. Rendahnya intensif untuk berusaha tani disebabkan oleh tingginya biaya produksi, sementara harga hasil pertanian relatif rendah dan berfluktuasi. Selain itu, karena faktor kebutuhan keluarga petani yang terdesak oleh kebutuhan modal usaha atau keperluan keluarga lainnya (pendidikan, mencari pekerjaan non pertanian, atau lainnya), seringkali membuat petani tidak mempunyai pilihan selain menjual sebagian lahan pertaniannya.

4. Faktor Sosial Budaya Keberadaan hukum waris yang menyebabkan terfragmentasinya lahan pertanian, sehingga tidak memenuhi batas minimum skala ekonomi usaha yang menguntungkan.
5. Degradasi Lingkungan Kemarau panjang yang menimbulkan kekurangan air untuk pertanian terutama sawah; penggunaan pupuk dan pestisida secara berlebihan yang berdampak pada peningkatan serangan hama tertentu akibat musnahnya predator alami dari hama yang bersangkutan, serta pencemaran air irigasi; rusaknya lingkungan sawah sekitar pantai mengakibatkan terjadinya intrusi (penyusupan) air laut ke daratan, yang berpotensi meracuni tanaman padi. Otonomi Daerah Otonomi daerah yang mengutamakan pembangunan pada sektor yang menjanjikan keuntungan jangka pendek lebih tinggi guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang kurang memperhatikan kepentingan jangka panjang dan kepentingan nasional yang sebenarnya penting bagi masyarakat secara keseluruhan. Hal ini antara lain tercermin dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang cenderung mendorong konversi tanah pertanian ke penggunaan tanah non pertanian., serta rendahnya kemauan politik (political will) dari pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk secara konsisten dan tegas membuat sekaligus melaksanakan peraturan daerah yang terkait dengan konversi lahan pertanian.⁵

Dibalik maraknya pengalihan fungsi lahan yang asalnya pertanian berubah menjadi pemukiman warga tentunya memiliki dampak negatif yang berdampak terhadap kesetabilan alam Kabupaten Bandung, ketidak tabilan ekosistem juga berdampak pada pemanasan global bahkan bukan hal mustahin akan menimbulkan bencana dikemudian hari. Jika kita mengacu terhadap dalil hukum islam yang diambil dalam alquran secara jelas menerangkan bahwa kerusakan yang ditimbulkan manusia maka akibatnya akan kembali terhadap manusia itu sendiri dikemudian hari. Dalam hal ini

⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 27 Tahun 2016 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bandung Tahun 2016 - 2036

penulis mengutip dasar huku dari alquran surat ar-rum ayat 41-42 yang menjelaskan sebagai berikut :

ظَهَرَ الْفَسَادُ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُمْ بَعْضَ الَّذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ

“Telah tampak kerusakan di darat dan di laut disebabkan karena perbuatan tangan manusia; Allah menghendaki agar mereka merasakan sebagian dari (akibat) perbuatan mereka, agar mereka kembali (ke jalan yang benar).” (QS. Ar-Rum Ayat 41)⁶

قُلْ سِيرُوا فِي الْأَرْضِ فَانظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الَّذِينَ مِنْ قَبْلُ ۚ كَانَ أَكْثَرُهُمْ مُشْرِكِينَ

“Katakanlah (Muhammad), “Bepergianlah di bumi lalu lihatlah bagaimana kesudahan orang-orang dahulu. Kebanyakan dari mereka adalah orang-orang yang mempersekutukan (Allah). (QS. Ar-Rum Ayat 42)”⁷

Lemahnya Sistem Perundang-undangan dan Penegakan Hukum (Law Enforcement) dari peraturanperaturan yang ada. Kewajiban untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya dan mencegah kerusakannya sebenarnya telah ada dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (atau yang lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria), yang dilengkapi dengan sanksi pidana sebagaimana tercantum dalam Pasal 52 ayat (1) UUPA, yang selanjutnya disebut UUPA, pada Pasal 2 ayat (1), yang berbunyi :

“Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”

⁶ Departemen Agama RI, Al-Qur'an dan Terjemahnya, (Jakarta: Lembaga Penterjemah AlQur'an, 1995)hal 588.

⁷ Departemen Agama RI, Al-Qur'an dan Terjemahnya, (Jakarta: Lembaga Penterjemah AlQur'an, 1995)hal588.

Sebagai pemegang hak tertinggi penguasaan atas tanah, negara harus mengatur mengenai :

1. Hubungan hukum orang dengan tanah;
2. Perbuatan hukum orang terhadap tanah; dan
3. Perencanaan persediaan peruntukan dan penggunaan tanah bagi kepentingan umum.

Terkait penguasaan tanah oleh negara, maka negara diharuskan membuat perencanaan mengenai persedian, peruntukan, serta penggunaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung didalamnya, sesuai apa yang diatur dalam Pasal 14 UUPA dengan peruntukan untuk :

1. Keperluan Negara;
2. Keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dara Ketuhana Yang Maha Esa;
3. Keperluan Pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
4. Keperluan Memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
5. Keperluan Memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan

Tentang pertanian, tentu tidak terlepas dari lahan, lahan menjadi faktor utama dalam dunia pertanian. Indonesia sebagai negara agraris menyerap tenaga kerja terbanyak dalam sektor pertanian dibandingkan sektor ekonomi lainnya, pertanian menjadi salah satu tumpuan dibidang pembangunan nasional dan berperan penting dalam perekonomian serta kelangsungan hidup masyarakat, khususnya memenuhi kebutuhan pangan.

Namun demikian, penegakan hukum dari ketentuan ini masih belum terlaksana sebagaimana mestinya. Pertumbuhan penduduk yang cepat diikuti dengan kebutuhan perumahan menjadikan lahan-lahan pertanian berkurang diberbagai daerah. Lahan yang semakin sempit semakin terfragmentasi akibat kebutuhan perumahan dan lahan industri. Petani lebih

memilih bekerja di sektor informal dari pada bertahan di sektor pertanian. Daya tarik sektor pertanian yang terus menurun juga menjadikan petani cenderung diikuti dengan alih fungsi lahan.⁸

Selanjutnya, ketentuan terhadap pelanggaran peruntukkan tanah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah masih belum ada sanksi hukumnya, demikian pula terhadap pelanggaran ketentuan penyusunan RTRW yang seharusnya telah mempertimbangkan berbagai aspek, antara lain pencegahan konversi lahan pertanian produktif, terutama sawah beririgasi. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan salah satu produk hukum yang ditujukan untuk menjaga ketersediaan lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimaksudkan agar lahan pertanian yang produktif tidak beralih fungsi. Tidak dapat dipungkiri bahwa pertumbuhan jumlah penduduk dan permintaan lahan yang meningkat setiap tahunnya, pada akhirnya lahan pertanianlah yang menjadi imbasnya, terjadi persengketaan antara petani dengan pengembang, petani dengan pemerintah daerah dan sebagainya. Upaya pengendalian lahan sangat diperlukan agar kawasan pertanian tetap dapat dipertahankan eksistensinya demi menjaga ketahanan pangan nasional. Hal ini membuktikan bahwa peraturan yang ada tersebut belum cukup memadai dan memberi kesan bahwa pemerintah sendiri mendukung alih fungsi lahan tersendiri. Sehingga pemerintah Kabupaten Bandung dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan merupakan *lex specialis* dari pada undang-undang yang ada sebagai bahan untuk dikengkan dan diimplementasikan sebagaimana mestinya.

⁸.Gunanto, E.S. *Konversi Lahan Pertanian Mengkhawatirkan* , Raja Persada Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 35

B. Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini penulis merumuskan beberapa rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan penelitian, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
2. Bagaimana kebijakan Dinas Pertanian Terhadap Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?
3. Bagaimana tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap penerapan Peraturan Daerah No 1 Tahun 2019 dan bagaimana dinas pertanian terkait perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Sejauh mana Pengimplementasian Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
2. Untuk mengetahui sejauh mana kebijakan dinas pertanian terkait perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan
3. Untuk Mengetahui bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan kebijakan

D. Manfaat Hasil Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dapat tercapai melalui penelitian yang dilakukan sebagai berikut :

Secara Akademis Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih bagi khasanah ilmu pengetahuan, Khususnya di bidang Hukum tata Negara tentang Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Perlindungan

Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Adapun secara detail kegunaan tersebut diantaranya sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoretik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya mengenai Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai bahan literatur atau bahan informasi ilmiah yang dapat di gunakan untuk mengembangkan teori yang sudah ada dalam Hukum Tata Negara.

b. Kegunaan Praktis

Dapat memberikan masukan serta dijadikan dasar informasi bagi masyarakat untuk lebih jauh menggali permasalahan dan pemecahan masalah yang ada relevansinya dengan hasil penelitian ini, yang berkaitan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

E. Kerangka Pemikiran

1. Teori Sistem Hukum

Hambatan-Hambatan yang dihadapi Dinas Pertanian dalam Melaksanakan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2019 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan terhadap alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bandung Meskipun di Indonesia sudah ada Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan sejumlah aturan lainnya yang dilekuarkan pada tahun 2012, namun dalam pelaksanaannya masih banyak hambatan yang dihadapi. Diberbagai daerah tindakan alih fungsi lahan terus terjadi dan bahkan mengingkari setia tahunnya. Di Kabupate Bandung, Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perlindungan Lahan

Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bentuk nyata upaya yang dilakukan untuk menekan jumlah alih fungsi lahan yang terjadi. Namun demikian, pelaksanaan peraturan daerah inipun masih banyak mengalami hambatan. Alih fungsi lahan pertanian yang terjadi di Kabupaten Bandung semakin banyak, khususnya terjadi di daerah kecamatan Karangtengah, alih fungsi lahan pertanian di wilayah kecamatan Cimenyan terjadi sekitar 16,23 ha karena banyaknya kebutuhan akan lahan-lahan tersebut. Pihak Pemerintah Kabupaten Kabupaten Bandung sejatinya telah menetapkan kawasan industri di wilayah Kecamatan Mande, namun pada wilayah lain seperti Kecamatan Pacet, Ciwidey, Ibum, alih fungsi lahan sawah masih terus berlangsung dikarenakan belum adanya penetapan kawasan industri di daerah-daerah tersebut. Salah satu alih fungsi yang terjadi di Karangtengah adalah pembangunan perumahan yang dilakukan di lahan sawah milik seorang warga, yaitu bapak Yadi. Alih fungsi ini dilakukan atas persetujuan bapak Yadi, namun meski begitu pelaksanaan alih fungsi ini telah menjadikan jumlah lahan pertanian di daerah Karangtengah terus berkurang. Pada dasarnya, alih Fungsi lahan pertanian seringkali terjadi pada umumnya disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut :

1. Faktor Internal

Faktor internal adalah faktor yang berasal dari dalam, yang meliputi penggunaan lahannya, dan manusia yang menggunakan lahan tersebut. Seperti halnya kondisi sosial-ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan

2. Faktor Eksternal

Faktor eksternal merupakan faktor yang berasal dari luar, yang mencakup kondisi iklim, geografis, adanya dinamika pertumbuhan perkotaan, demografi maupun ekonomi

3. Faktor Kebijakan

Faktor kebijakan adalah faktor yang tidak kalah penting, dikarenakan adanya suatu kebijakan yang mengatur tentang alih fungsi lahan pertanian akan sangat berpengaruh pada jumlah alih

fungsi yang terus menerus terjadi. Peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah haruslah tepat sasaran, mencakup masalah kekuatan hukum, sanksi terhadap terjadinya pelanggaran, dan akurasi objek lahan yang dilarang untuk dialihfungsikan. Jika alih fungsi lahan pertanian terus terjadi tanpa pengawasan yang ketat dari lembaga yang bertugas, maka perlahan-lahan Kabupaten Bandung akan kehilangan kesempatan untuk terus bertani dan kehilangan pendapatan yang tadinya dihasilkan dari pertanian. Pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak dapat dilaksanakan sebagaimana semestinya, sehingga masih banyak alih fungsi lahan pertanian yang terjadi di Kabupaten Bandung.

2. Teori Kelestarian Lahan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 khususnya alinea kedua menyatakan bahwa: “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Makna yang tersirat dari kata adil dan makmur dalam alinea kedua tersebut melekat dalam konsep pemikiran Utilitarianisme. Tujuan hukum pada dasarnya adalah memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, sebagaimana pendapat tokoh aliran Utility (kebahagiaan) yaitu Jeremy Bentham yang menjelaskan *the great happiness for the greatest numbers*.

Makna adil dan makmur, harus dipahami sebagai kebutuhan masyarakat Indonesia., baik yang bersifat rohani maupun jasmani. Secara yuridis hal ini menunjuk kepada kemampuan hukum untuk dapat memberikan manfaat kepada masyarakat. Pelaksanaan tujuan negara yang diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa

Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. ” Pembukaan alinea ke-4, menjelaskan tentang Pancasila yang terdiri dari lima sila. Pancasila secara substansial merupakan konsep luhur karena mencerminkan nilai-nilai bangsa yang diwariskan turun temurun dan abstrak, dan konsep murni murni karena kedalaman substansi yang menyangkut beberapa aspek pokok, baik agamis, ekonomi, Ketuhanan, sosial, dan budaya yang memiliki corak partikular sehingga Pancasila secara konsep dapat disebut sistem tentang segala hal, karena secara konseptual seluruh yang tertuang dalam sila berkaitan erat dan tak dapat terpisahkan⁹.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara 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.

Salah satu bentuk perlindungan tersebut adalah terjaminnya hak atas pangan bagi segenap rakyat yang merupakan hak asasi manusia yang sangat fundamental sehingga menjadi tanggung jawab negara untuk memenuhinya.

⁹ Dahlan Thaib, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 33.

Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 28A dan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga sesuai dengan Article 25 Universal Declaration of Human Rights Juncto Article 11 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR).

Sejalan dengan itu, upaya membangun ketahanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat penting untuk direalisasikan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan perlu diselenggarakan pembangunan pertanian berkelanjutan.¹⁰

Indonesia juga merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban umum dan masyarakat adil dan makmur secara spiritual dan materil. Salah satu ciri Negara hukum adalah adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Menurut Sri Soemantri, tidak ada satupun negara di dunia yang tidak mempunyai konstitusi. Negara dan konstitusi bagaikan dua sisi mata uang, merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dalazm hal ini kabupaten Bandung sebagai penyelenggara di daerah besar harapan mampu mengimplementasikan apa yang menajdio programnya sendiri. Inilah yang menjadi bahan evaluasi bagi kita untuk diimplementasikan.

Tujuan Negara Indonesia di jiwai oleh sila-sila Pancasila sebagai dasar Negara terutama sila-2 dan sila-5. Sila ke-5 mencerminkan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesejahteraan yang bercita-cita mewujudkan kesejahteraan umum. Disamping itu, jaminan Hak Asasi Manusia (HAM), khususnya diperlakukan adil sudah di jamin oleh negara khususnya di bidang pertanian.¹¹

Ada juga teori kesejahteraan yag di kemukakan oleh Mr. Kranenburg, ini menyebut tujuan negara adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Dalam hal ini, negara dipandang sebagai alat untuk mencapai tujuan bersama. Tujuan dari negara yang menganut Teori Negara Kesejahteraan

¹⁰ Robert R Seidman. 1978. *The State Law And Development*, St Martin's Press, New York

¹¹ *Hukum dan Pembangunan Universitas Indonesia*, Vol.3 (2012), Yohanes Suhardin

adalah terciptanya suatu tatanan masyarakat yang didalamnya terdapat kebahagiaan, kemakmuran, dan keadilan sosial bagi seluruh warga negara tersebut. Hal itu mirip dengan tujuan negara Republik Indonesia, yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 dan Pancasila.¹²

Landasan hukum yang digunakan di Indonesia merupakan landasan yang dipatenkan menjadi hukum Positif yang senantiasa mengatur setiap kehidupan warga negara Indonesia. Selain dari hukum yang telah dipositifkan yang berlaku secara universal masyarakat Indonesia juga selalu memegang teguh hukum yang tidak tertulis baik berupa hukum adat ataupun hukum agama. Dalam hal ini penulis mengutip teori hukum Islam yang bersumber dari ushul fiqh sebagai salah satu metode pengambilan hukum. Metode yang dipakai yakni metode Maslahat Mursalah.

3. Teori maslahat mursalah

Maslahat mursalah Secara etimologi, kata mashlahah berasal dari kata al-salah yang berarti kebaikan dan manfaat. Kata mashlahah berbentuk mufrad. Sedangkan jamaknya adalah al-masalih. Kata al-mashlahah menunjukkan pengertian tentang sesuatu yang banyak kebaikan dan manfaatnya. Sedangkan lawan kata dari kata al-mashlahah adalah kata al-mafsadah, yaitu sesuatu yang banyak keburukannya.

Secara terminologi, mashlahah dapat diartikan mengambil manfa'at dan menolak madharat (bahaya) dalam rangka memelihara tujuan syara' (hukum Islam). Tujuan syara' yang harus dipelihara tersebut adalah memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Apabila seseorang melakukan aktivitas yang pada intinya untuk memelihara kelima aspek tujuan syara' di atas, maka dinamakan mashlahah. Disamping itu untuk menolak segala bentuk kemadharatan (bahaya) yang berkaitan dengan kelima tujuan syara' tersebut, juga dinamakan mashlahah.

Mashlahah al-Mursalah, yaitu kemashlahatan yang keberadaannya tidak didukung syara' dan tidak pula dibatalkan / ditolak syara' melalui dalil

¹² Pendidikan Kewarganegaraan SMA Kelas XII (2015).

yang rinci. Mashlahat ini dikatakan mursalah karena ia terlepas dari dalil yang mengesahkan ataupun membatalkannya. Ia merupakan mashlahat mutlaq, yang tidak memiliki kaitan atau gantungan khusus pada teks syari'at. Dalam bahasa al-Ghazali, mashlahat seperti ini disebut dengan Istislah, sementara Abdul Wahab Khalaf menamakannya dengan Munasib Mursal.¹³

'Ali 'Abd Rabbih mendefinisikan mashlahat mursalah yaitu “gambaran menetapkan suatu hukum berdasarkan mashlahat atau menolak kemafsadatan dari manusia, yang belum jelas dalilnya dari syari’, diterima atau ditolak.²¹ Kemashlahatan dalam bentuk ini terbagi dua, yaitu ; (1) mashlahah al-gharibah, yaitu kemashlahatan yang asing, atau kemashlahatan yang sama sekali tidak ada dukungan dari syara’, baik secara rinci maupun secara umum. Para ulama ushul fiqh tidak dapat mengemukakan contoh pastinya. Bahkan Imam al-Syatibi mengatakan kemashlahatan seperti ini tidak ditemukan dalam praktik, sekalipun ada dalam teori. (2) mashlahah al-Mursalah, yaitu kemashlahatan yang tidak didukung oleh sekumpulan makna nash (ayat atau hadits).¹⁴

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian terdahulu tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang pernah dilakukan antara lain sebagai berikut :

1. Retno kusnianti Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
2. Bayu adji timur Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Dalam Mengatasi Alih Fungsi Lahan Pertanian Di Kota Bandung
3. Sapto Purnomo Wibowo Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten

¹³ Abu Hamid al-Ghazali, *Al-Mustashfa min 'Ilm al-Ushul...*, hal. 250 dan Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul...*, hal 53

¹⁴ 'Ali Abd Rabbih, *Buhus fi al-Adillah al-Mukhtalaf Fiha 'Ind al-Ushuliyin, Mathba'ah al-Sa'adah*, 1980, hal. 99

Temanggung

4. SulistinaKhabibullah Implementasi UndangUndang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Bagi Pembanguna n Permukiman Di Kabupaten Semarang.
5. MF.Anita WidhyHandariImplementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Magelang

Dari beberapa penelitian diatas terdapat perbedaan yang penulis temukan dibandingkan dengan penelitian penulis sebelumnya, antara lain :

1. Penelitian pertama oleh Retno kusnianti membahas tentang Analisis Perlindungan Hukum Penetapan Lahan Pertanian Berkelanjutan dalam penelitian ini penulis menganalisis lebih kepada perlindungan hukum terhadap penggunaan lahan dan alih fungsi lahan pertanian pangan ke non pertanian sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan perlu diatur perlindungan dan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam suatu peraturan daerah.
2. Penelitian yang ke dua karena tingginya fenomena alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di wilayah perkotaan khususnya Kota Bandung. Dan juga menganalisis mengapa implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kota Bandung belum berjalan dengan baik.
3. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Temanggung hampir maksimal karena sudah mencapai sosialisasi terhadap Instansi terkait. Sosialisasi ditujukan kepada aparat Pemerintah dan masyarakat di Kabupaten Temanggung. Faktor pendukung keberhasilan kebijakan ini ialah kerja sama antara Pemerintah dengan Dinas terkait penyuluhan kepada masyarakat dari berbagai kalangan masyarakat, Dinas/instansi, LSM, dan stakeholder lainnya yag berpartisipasi penuh dalam penganggaran,

pengelolaan aset atau sarana dan prasarana (operasi dan pemeliharaan), Peningkatan pengawasan oleh Dinas Pertanian Perkebunan dan Perhutanan Kabupaten Temanggung terhadap kegiatan operasi dan pemeliharaan LP2B dan LCP2B Faktor penghambat keberhasilan kebijakan ini ialah pembagian waris di masyarakat Temanggung terhadap lahan waris yang cenderung dikonversikan menjadi lahan non-pertanian atau bahkan diperjualbelikan karena nilai tukar pertanian yang rendah serta keterbatasan fasilitas, sarana dan prasarana untuk mengolah lahan pertaniannya.

4. Implementasi perlindungan LP2B di Kabupaten Semarang baru sampai pada tahap identifikasi lokasi karena belum terdapat perda LP2B. Alternatif strategi yang menjadi prioritas dalam perlindungan LP2B di Kabupaten Semarang adalah dari aspek ekologi yaitu berkaitan erat dengan kelestarian lingkungan. Upaya utamanya yaitu dengan konservasi tanah dan air, dimana dampak dari kerusakan tanah tidak secara langsung berpengaruh pada hasil produksi pertanian, tetapi tanpa adanya upaya konservasi, produktivitas lahan pertanian yang tinggi dan usaha pertanian tidak akan berkelanjutan
5. Implementasi kebijakan perlindungan LP2B di Kabupaten Magelang sampai pada proses identifikasi lahan dan belum ada suatu peraturan daerah yang mengatur tentang hal tersebut. Hal ini menyebabkan dalam prakteknya di lapangan tidak ada kejelasan mengenai lahan yang dilindungi, sanksi pelanggaran maupun insentif perlindungan lahan pertanian

Perbedaan penelitian yang penulis lakukan dengan penelitian-penelitian diatas adalah dari beberapa tulisan di atas lebih ke akurasi data tentang pengahli fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bandug. Dalam konteks isinya penelitian ini dispesifikasikan kepada penelitian hukum berupa penggalan hukum dalam Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan perlu diatur perlindungan dan penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang

d bawakan penulis di Kawasan daerah Kabupaten bandung.

