

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara agraris yang sektor pertaniannya memegang peranan penting bagi keseluruhan perekonomian nasional. Hal ini terlihat dari besarnya peranan sektor pertanian dalam sistem perekonomian Indonesia, sejalan dengan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, salah satu tujuan pembangunan pertanian diarahkan untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan petani.¹

Sebagai negara tropis, visi pembangunan di Indonesia perlu memantapkan diri sebagai negara pertanian. Setiap wilayah memiliki keadaan geografis yang berbeda-beda. Kondisi dan situasi wilayah tersebut perlu dikuasai oleh setiap pemimpin dan pemerintah, sehingga memudahkan dalam mengambil keputusan dan tindakan untuk pengembangan potensi dalam suatu wilayah.²

Sebagai suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, negara Indonesia mempunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang menjamin setiap warganya untuk hidup sesuai dengan hak-haknya dan berupaya untuk mewujudkan tujuan-tujuannya, serta mengatur semua permasalahan yang

¹Soekartawi. *Agribisnis Teori dan Aplikasi*, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta,1999, hlm. 32.

² Gunawan Sumodiningrat & Ari Wulandari, *Membangun Indonesia dari Desa*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2016, hlm. 113.

menyangkut pemerintahan. Tujuan diproklamasikannya negara ini tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV, yang menyatakan:³

“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”.

Pembentukan pemerintahan daerah ini bertujuan mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.⁴ Bung Hatta menjelaskan bahwa wujud kedaulatan rakyat sebagai pernyataan dari pemerintahan rakyat ialah rakyat dalam keadaan seluruhnya atau dalam bagian-bagiannya pemerintah dirinya sendiri. Akan tetapi, kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat daerah bukanlah kedaulatan yang keluar dari pokoknya, melainkan kedaulatan yang datang dari kedaulatan rakyat yang lebih atas. Dengan demikian, kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat daerah tidak boleh bertentangan dengan garis-garis besar yang telah ditetapkan dari garis-garis haluan negara.⁵

Salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah Peraturan Daerah (Perda) Pasal 7 ayat (1) poin g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Karenanya, Perda secara langsung terintegrasi dari peraturan perundang-undangan di atasnya dan memiliki daya sentuh yang kuat dalam kehidupan masyarakat.⁶

³ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2010, hlm.81.

⁴ HAW. Widjadja, *Otonomi daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.22.

⁵ Sujamto, *cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 28,

⁶ Hamidi, Jazim dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm.13.

Pemerintahan daerah merupakan lembaga di daerah yang berperan sebagai badan eksekutif daerah. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 18 ayat (4) pemerintah daerah yang dibentuk di wilayah provinsi, kabupaten dan kota ini dipilih secara demokratis. Dalam menjalankan kewenangannya, pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas bantuan.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perda memuat dan mengatur penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 14). Dengan demikian, pembuatan Perda menjadi strategis dan penting karena faktor kekhususan daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷

Kabupaten Karawang sebagai daerah otonom bagi masyarakat Indonesia identik dengan daerah penghasil padi terbesar di Indonesia sehingga, tak mengherankan jika Karawang mendapat sebutan “lumbung padi”. Sektor pertanian termasuk perikanan dan kehutanan memiliki peranan yang sangat penting dan strategis dalam Pembangunan Daerah Karawang. Peranan sektor pertanian bukan saja memberikan andil terhadap ketahanan pangan, tetapi juga memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap perkembangan perekonomian secara menyeluruh, baik menyangkut pendapatan petani itu

⁷M. Ghufroon H. Kordi K. , *Memahami Tahapan dan Penerapan Peraturan Daerah Sesuai Kaidah*, Melalui: <<http://www.mampu.or.id/id/news/pentingnya-pembuatan-dan-implementasi-perda-sesuai-kaidah-dan-kebutuhan>> Di Unduh Pada Tanggal 4 April 2018 Pukul 12:10 WIB.

sendiri, pendapatan daerah, kesempatan kerja, serta penyelesaian bahan baku industri.⁸

Dari luas wilayah Kabupaten Karawang yaitu 1.753,27 Km² atau 175.327 hektar (sekitar 4 persen dari total luas wilayah Propinsi Jawa Barat), luas areal pertaniannya yaitu 94.311 hektar atau hampir separuhnya, namun pada akhir-akhir ini sektor pertanian di Kabupaten Karawang ini semakin menyempit seiring dengan banyaknya alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan industri, perumahan, perhotelan dan pusat perbelanjaan yang mengakibatkan berkurangnya sektor pertanian di Kabupaten Karawang.

Umumnya usaha dengan skala kecil rata-rata luas usaha tani kurang dari 0,5 hektar dan bahkan sebagian dari petani tidak memiliki sendiri lahan usaha tani atau disebut petani penggarap, bahkan juga buruh tani. Umumnya petani mempunyai posisi yang lemah dalam memperoleh sarana produksi, pembiayaan usaha tani dan akses pasar. Selain itu petani dihadapkan pada kecenderungan terjadinya perubahan iklim, perentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada petani.⁹

Hal yang paling ditakutkan oleh petani adalah mengalami kerugian yang disebabkan oleh gagal tanam atau gagal panen. Namun, pemerintah memiliki andil yang besar untuk melindungi petani agar tidak mengalami

⁸Diella Dachlan, *Karawang tantang silumbung padi*, Melalui: <<http://citarum.org/info-citarum/berita-artikel/1046-karawang-tantangan-si-lumbung-padi.html>> Diunduh Pada Tanggal 23 Mei 2018 Pukul 6:38 WIB.

⁹ A. Salikin Karwan, *sistem Pertanian Berkelanjutan*. PT. Kanisius, Yogyakarta, 2003, Hlm, 38.

kerugian besar. Salah satu strategi pemerintah dalam meminimalisasi kerugian petani adalah dengan melakukan edukasi atau penyuluhan terhadap petani sehingga petani akan memahami bagaimana cara mengantisipasi agar lahan pertaniannya tetap terjaga dari ancaman kerugian.

Gagal tanam atau gagal panen seharusnya dapat diantisipasi oleh pemerintah daerah karawang sehingga petani tidak mengalami hal tersebut. Hal demikian dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 Pasal 22 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemerintah daerah wajib mengantisipasi terjadinya gagal panen dengan melakukan:
 - a. Peramalan ledakan serangan organisme pengganggu tumbuhan, dan/atau wabah penyakit hewan menular; dan
 - b. Upaya penanganan terhadap hasil prakiraan iklim dan peramalan ledakan serangan organisme pengganggu tumbuhan dan/ atau wabah penyakit hewan menular di Daerah
- (2) Antisipasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan penyebaran informasi dan hasil prakiraan iklim, hasil peramalan organisme pengganggu tumbuhan dan/atau wabah penyakit hewan menular dan cuaca.

Kurangnya sosialisasi dari pemerintah daerah Kabupaten Karawang tentang adanya serangan organisme yang melanda 4 (empat) desa daerah Kecamatan Rawamerta membuat para petani menuntut ganti rugi terhadap gagal tanam yang dialaminya. Sehingga pemerintah harus memberikan hak para petani tersebut. Akan tetapi pemerintah daerah Kabupaten Karawang dalam hal ini dinas pertanian tidak memberikan ganti rugi kepada petani yang mengalami kerugian tersebut.

Dalam Peraturan Daerah tersebut pemerintah daerah Kabupaten Karawang memiliki strategi khusus untuk melindungi petani di Kabupaten

Karawang, salah satunya dengan memberikan ganti rugi yang tertuang dalam Pasal 24 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemerintah Daerah dapat memberikan bantuan ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e.
- (2) Untuk menghitung bantuan ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah berkewajiban:
 - a. Menentukan jenis tanaman dan menghitung luas tanaman yang rusak,
 - b. Menentukan jenis dan penghitungan ternak yang mati; dan
 - c. Menentukan besaran ganti rugi tanaman dan/ ternak.

Pasal 24 diatas menegaskan bahwa pemerintah Kabupaten Karawang memiliki tanggung jawab terhadap petani yang mengalami kerugian yang diakibatkan oleh kejadian luarbiasa seperti serangan wabah merajalela yang berdampak luas diantaranya serangan organisme pengganggu tumbuhan, wabah penyakit hewan menular, dan lain-lain.

Seperti yang dialami oleh masyarakat di Kecamatan Rawamerta diempat Desa yakni Desa Sekarwangi, Balongsari, Pasir Awi, dan Mekarjaya, para petani mengalami gagal tanam akibat banjir, tingginya serangan organisme pengganggu tanaman atau hama jenis wereng batang coklat sehingga para petani mengalami gagal tanam yang berujung pada gagal panen.¹⁰

Kewenangan pemerintah Daerah melakukan perlindungan petani di atur juga dalam Pasal 7 (1) Pemerintah Daerah menetapkan strategi perlindungan

¹⁰ Naryo, Akibat Virus Ini Hektaran Sawah Karawang Gagal Panen, Melalui: <<https://megapolitan.antaranews.com/berita/35438/akibat-virus-ini-hektaran-sawah-karawang-gagal-panen>> Di Unduh Pada Tanggal 4 April 2018 Pukul 12:10 WIB.

dan pemberdayaan petani di Daerah sesuai kewenangannya dengan memperlihatkan kebijakan perlindungan petani.¹¹

Para petani memanggil pihak Dinas pertanian untuk musyawarah guna meminta ganti rugi akibat gagal tanam tersebut. Kendati para petani terus mendesak kepada Dinas Pertanian meminta untuk diturunkannya ganti rugi kepada para petani di Kecamatan Rawamerta, namun disayangkan pihak pertanian yang diwakili oleh UPTD Pertanian Kecamatan Rawamerta tidak dapat memenuhi tuntutan para petani tersebut.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut diatas penulis tertarik untuk menuangkan dalam usulan penelitian yang berjudul *“PELAKSANAAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH KARAWANG TERHADAP PETANI YANG MENGALAMI KERUGIAN GAGAL PANEN DIHUBUNGAN DENGAN PASAL 24 PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARAWANG NOMOR 13 TAHUN 2017 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN PETANI”*



B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Kewenangan Pemerintah Daerah Karawang dalam pelaksanaan pasal 24 Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan petani di Kabupaten Karawang?

¹¹ Pasal 7 angka (1) Peraturan Daerah kabupaten Karawang Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

2. Apakah kendala Pasal 24 Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan petani di Kabupaten Karawang?
3. Bagaimana Upaya dari pemerintah daerah Kabupaten Karawang tentang ganti rugi terhadap petani di Kecamatan Rawamerta?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kewenangan Pemerintah Daerah Karawang mengenai pelaksanaan pasal 24 Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan petani di Kabupaten Karawang.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Pasal 24 Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan petani di Kabupaten Karawang
3. Untuk mengetahui upaya dari pemerintah daerah Kabupaten Karawang tentang ganti rugi terhadap petani di Kecamatan Rawamerta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan saran serta pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya. Sekaligus dapat memberikan referensi bagi kepentingan yang bersifat akademis serta sebagai bahan tambahan bagi kepustakaan. Khususnya

berkaitan dengan peran Pemerintah Daerah dan Perlindungan Hak-Hak Petani di Kabupaten Karawang.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat diimplementasikan oleh lembaga dinas pertanian, kehutanan, perkebunan dan peternakan untuk lebih memperhatikan pelaksanaan prosedur dan mekanisme proses peran-peran pemerintah daerah dalam pemberdayaan petani dan perlindungan hak-hak petani di Kabupaten Karawang yang sesuai dengan Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

E. Kerangka Pemikiran

Di Indonesia, istilah negara hukum secara konstitusional telah disebutkan pada UUD 1945. Penggunaan istilah negara hukum mempunyai perbedaan antara sesudah dilakukan amandemen dan sebelum dilakukan amandemen. Sebelum amandemen UUD 1945, yang berbunyi bahwa "Indonesia adalah negara yang berdasar atas negara hukum". Sedangkan setelah dilakukannya amandemen UUD 1945 yaitu "Negara Indonesia adalah negara hukum." istilah negara tersebut dimuat dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3). Meskipun ada perbedaan UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen pada hakikatnya keduanya mempunyai tujuan yang sama yaitu menjadikan Negara Indonesia sebagai negara hukum. Indonesia sebagai negara hukum, memiliki karakteristik mandiri yang berarti kemandirian tersebut terlihat dari penerapan konsep atau pola negara hukum yang dianutnya. Konsep yang

dianut oleh negara kita disesuaikan dengan kondisi yang ada di Indonesia yaitu Pancasila. NKRI sebagai negara hukum yang berdasarkan pada Pancasila, pasti mempunyai maksud dan tujuan tertentu yaitu bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara kita sebuah negara yang aman, tentram, aman sejahtera, dan tertib dimana kedudukan hukum setiap warga negaranya dijamin sehingga bisa tercapainya sebuah keserasian, keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan maupun kepentingan kelompok (masyarakat). Konsep negara hukum Pancasila artinya suatu sistem hukum yang didirikan berdasarkan asas-asas dan kaidah atau norma-norma yang terkandung/tercermin dari nilai yang ada dalam Pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat.

Bahwa untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur serta untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga negara, negara menyelenggarakan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya petani secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Kecenderungan meningkatnya perubahan iklim, kerentanan terhadap bencana alam dan risiko usaha, globalisasi dan gejolak ekonomi global, serta sistem pasar yang tidak berpihak kepada petani, sehingga petani membutuhkan perlindungan dan pemberdayaan.¹²

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan

¹² Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin¹³ ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).¹⁴

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁵ Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah "*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*" bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.

¹³ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalulintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.¹⁶

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan.¹⁷

¹⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Ibid, hlm. 69

¹⁷ M.Friedman, Lawrence, *American Law an Introduction*, Melalui: <http://zenhadianto.blogspot.com>, didownload Senin 20 Mei 2019, Pukul 23.16 WIB

“To begin with, the legal sytem has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of crosss section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”

“Untuk memulai, sistem hukum mempunyai struktur yang terdiri dari elemen dari hal-hal berikut: jumlah dan luasnya pengadilan, dan prosedur apa yang dipakai oleh departemen kepolisian, dan lain-lain. Struktur adalah sejenis perempatan dalam sistem hukum. Sejenis fotografi, yang membekukan tiap tindakan.”

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan *legislative* ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh eksekutif , prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Struktur adalah Pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur

institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.¹⁸

Substansi hukum menurut Friedman adalah:¹⁹

(“Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Dengan ini berarti aturan aktual, norma, dan pola perilaku orang di dalam sistem ... tekanan di sini adalah pada hukum yang hidup, bukan hanya aturan dalam buku-buku hukum”) *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”*.

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam system itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat : *“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”*.

“Komponen ketiga dari sistem hukum, budaya hukum. Dengan ini kami maksudkan sikap orang terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan mereka ... dengan kata lain, adalah puncak dari pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan”.

¹⁸ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Chalia Indonesia, Jakarta, hlm. 96

¹⁹ *Ibid.*

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik).²⁰ Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.²¹

Pengertian Petani menurut yuridis normatif yang diberikan Pasal 1 angka (5) adalah warga masyarakat baik perseorangan dan/ atau beserta keluarganya yang melakukan usaha tani di bidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan dan perikanan.²²

²⁰ Fuady, 2003, *Doktrin-Doktrin Modern dalam Corporate Low dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, hlm 40

²¹ Achmad Ali, *Op.Cit.* hlm. 97.

²² Pasal 1 ayat (5) Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan petani

Berdasarkan hal ini pemerintah Daerah telah mengeluarkan peraturan daerah yang mengatur perlindungan dan pemberdayaan petani di karawang. Dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan petani ini mengatur tentang peran sosialisasi untuk pencegahan gagal tanam atau gagal panen oleh petani seperti yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemerintah daerah wajib mengantisipasi terjadinya gagal panen dengan melakukan:
 - a. Peramalan ledakan serangan organisme pengganggu tumbuhan, dan/atau wabah penyakit hewan menular; dan
 - b. Upaya penanganan terhadap hasil prakiraan iklim dan peramalan ledakan serangan organisme pengganggu tumbuhan dan/ atau wabah penyakit hewan menular di Daerah
- (2) Antisipasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan penyebarluasan informasi dan hasil prakiraan iklim, hasil peramalan organisme pengganggu tumbuhan dan/atau wabah penyakit hewan menular dan cuaca.

Dalam Peraturan Daerah tersebut pemerintah daerah Kabupaten Karawang memiliki strategi khusus untuk melindungi petani di Kabupaten Karawang, salah satunya dengan memberikan ganti rugi yang tertuang dalam Pasal 24 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pemerintah Daerah dapat memberikan bantuan ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf e.
- (2) Untuk menghitung bantuan ganti rugi gagal panen akibat kejadian luar biasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah berkewajiban:
 - a. Menentukan jenis tanaman dan menghitung luas tanaman yang rusak,
 - b. Menentukan jenis dan penghitungan ternak yang mati; dan
 - c. Menentukan besaran ganti rugi tanaman dan/ ternak.

Pemerintah merupakan lembaga publik yang bertugas untuk mengatur segala kepentingan masyarakat, melindungi masyarakatnya supaya masyarakat

itu aman dalam kesejahteraannya. Untuk kepentingan tersebut pemerintah membentuk norma melengkapi norma yang sudah ada dalam masyarakat. Norma tersebut disebut dengan norma hukum. Teori hukum tradisional mengajarkan bahwa hukum merupakan seperangkat aturan dan prinsip-prinsip yang memungkinkan masyarakat mempertahankan ketertiban dan kebebasannya.²³

Berdasarkan teori hukum tradisional tersebut menjadikan tujuan hukum sebagai pencipta ketertiban, sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas Hobbes, bahwa hukum merupakan kebutuhan dasar bagi keamanan individu di tengah orang-orang liar yang suka saling memangsa, hukum juga merupakan alat yang penting bagi terciptanya masyarakat aman dan damai.²⁴

Menurut P. Nicolai sebagaimana dikutip Aminuddin Ilmar, wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Selanjutnya, dikemukakan juga bahwa dalam wewenang pemerintah itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.²⁵

Salah satu langkah atau wewenang yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mengantisipasi akibat kerugian adalah dengan Asuransi. Dengan cara perjanjian asuransi yang sesuai dengan tujuannya yaitu suatu perjanjian yang

²³ Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 1.

²⁴ Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV. KITA, Surabaya, 2006, hlm. 55.

²⁵ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana, Jakarta: 2014, hlm.102

memberikan proteksi terhadap peristiwa yang terjadi yang tidak dapat diketahui pada saat perjanjian dibuat. Dengan kewenangan yang dimiliki pemerintahan sebagaimana pemerintah merupakan lembaga publik yang bertugas mengatur segala kepentingan masyarakat, melindungi masyarakat supaya aman dan sejahtera adalah bagian dari kewenangan pemerintahan itu sendiri.

F. Langkah- langkah Penelitian

1. Metodologi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis yang melukiskan suatu kejadian dan memberikan data tentang keadaan tersebut. Dalam hal ini pembahasan dititik beratkan pada penjelasan secara lebih mendalam tentang peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik penerapannya menyangkut perlindungan hukum bagi petani di Kabupaten Karawang.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan hal-hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas, konsepsi, doktrin dan norma hukum. Sedangkan penelitian yuridis empiris dilakukan wawancara dengan responden di lapangan yang merupakan data

primer dan meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder atau penelitian kepustakaan.²⁶

1. Pendekatan Yuridis Normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori tentang kewenangan Pemerintah Daerah akibat gagal panen di Karawang konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan persoalan kewenangan Pemerintah soal ganti rugi. Pendekatan ini dikenal juga dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.
2. Pendekatan Yuridis Empiris yakni dilakukan dengan melihat kenyataan yang ada dalam praktek dilapangan sehingga kesesuaian antara Das sollen serta Das Sein antara yang seharusnya dan senyatanya. Melihat dengan kajian lapangan di UPTD Pertanian kecamatan Rawamerta yang terjadi akibat gagal panen atau tanam. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan sosiologis yang dilakukan secara langsung di lapangan.

²⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yumetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 9..

3. Sumber Data dan Jenis Data

a. Sumber Data

Adapun jenis-jenis dengan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dibagi menjadi dua macam, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

- 1) Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat.

Data primer ini diperoleh melalui wawancara bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika wawancara berlangsung. Wawancara dilakukan dengan pihak yang berwenang dan terkait serta berkompeten dalam bidang pelaksanaan ganti rugi di Dinas Pertanian Kabupaten Karawang.

- 2) Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan.

Data sekunder ini diperoleh melalui studi kepustakaan yang berkaitan dengan fokus penelitian, yang terdiri dari:

- a. Data sekunder umum, yang diteliti adalah:

- 1) Data sekunder yang bersifat pribadi, yang terdiri dari:

- (a) Dokumen-dokumen pribadi;
- (b) Data pribadi yang tersimpan di lembaga-lembaga.

- b. Data sekunder yang bersifat publik, yang terdiri dari:

- 1) Data arsip;
- 2) Data resmi pada instansi-instansi pemerintah;

- 3) Data yang dipublikasikan.
- 3) Data sekunder di bidang hukum yang berhubungan dengan fokus penelitian, dapat dibedakan menjadi:
- a) Bahan hukum primer, antara lain terdiri dari:
 - (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.
 - (3) Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.
 - (4) Peraturan Menteri Pertanian Nomor 40/Permentan/SR.230/7/2015 Tentang Fasilitas Asuransi Pertanian.
 - b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, yang diperoleh dari:
 - (1) Rancangan peraturan perundang-undangan;
 - (2) Hasil-hasil penelitian.
 - c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berupa:
 - (1) Kamus hukum;
 - (2) Kamus bahasa.

b. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan adalah jenis data kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi yang dilakukan dengan jalan melibatkan beberapa metode. Data yang dikumpulkan dalam penelitian adalah data-data yang sesuai dengan rumusan masalah, yaitu berhubungan dengan:

- a. Jumlah lahan pangan produktif di Kabupaten Karawang .
- b. Penyimpangan perlindungan dan pemberdayaan petani di Kabupaten Karawang.
- c. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (SAKIP) dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP)

5. 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. Penelitian Lapangan

1. Wawancara

Teknik wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara Tanya jawab secara langsung (lisan) dan dengan pengisian angket di Dinas Pertanian Kabupaten Karawang.

2. Observasi

Teknik observasi adalah suatu aktivitas pengamatan terhadap suatu objek secara cermat dan langsung di lokasi penelitian. Dengan ini peneliti melakukan observasi langsung di kecamatan Rawamerta Kabupaten Karawang.

c. Teknik Studi Pustaka

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

5. Analisis Data

Teknik analisis data yang penulis lakukan adalah deskriptif kualitatif yakni dengan memberikan gambaran secara khusus berdasarkan data yang dikumpulkan secara kualitatif. Metode ini memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah yang aktual. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian di analisa. Analisis dilakukan atas suatu yang telah ada, berdasarkan data yang telah masuk dan diolah sedemikian rupa dengan meneliti kembali, sehingga analisis dapat diuji kebenarannya. Analisis data

ini dilakukan peneliti secara cermat dengan berpedoman pada tipe dan tujuan dari penelitian yang dilakukan.²⁷

6. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan suatu tempat atau wilayah dimana penelitian tersebut akan dilakukan. Adapun lokasi penelitian yang dilakukan oleh penulis mengambil lokasi di Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Karawang.

1. Lokasi Lapangan

- a. Bagian Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang
- b. Dinas Pertanian Kabupaten Karawang
- c. UPTD Pertanian



²⁷ *Ibid*, hlm. 35.