

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia itu merupakan negara agraris, yang mengakibatkan sebagian besar warga negaranya berkerja di sektor pertanian (Hasna Gazali, 2021). Oleh karena itu petani sangatlah bergantung pada ketersediaan lahan pertanian, artinya lahan merupakan kebutuhan utama bagi petani dalam bercocok tanam, apabila lahan tidak tersedia, maka tentu saja petani akan susah untuk melakukan aktifitas bertani, seperti menanam Bawang Mera, Jagung Merah, Kacang Kulit, dan lain-lainnya. Maka ancaman yang bisa menimpah petani salah satunya adalah ancaman terhadap alih fungsi lahan, yang akibatnya bisa berpengaruh terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, maupun kesejahteraan bagi petani, terutama di perdesaan yang sangat bergantung pada lahannya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap tahun jumlah penduduk pasti mengalami peningkatan dan akibat dari meningkatnya jumlah penduduk, terutama penduduk disektor pertanian mengakibatkan tidak tersedianya lahan yang cukup bagi para petani, akibatnya banyak masyarakat yang tidak bisa bertani karena tidak tersedianya lahan yang cukup bagi petani. Akan tetapi terlepas dari masalah itu, masalah lain yang sering dihadapi dalam sektor pertanian adalah resiko gagal panen, dan sebagaimana yang dipaparka oleh Soemardjo (2004 : 186-187) yang menyatakan beberapa komponen yang sering dihadapi oleh petani di Indonesia, yaitu:

Produksi komponen (produksi).

Kekurangan tenaga kerja dan biaya operasional yang tinggi menjadi masalah bagi petani. Pemerintah masih gagal mengelola situasi ini secara memadai.

1) Komponen produksi (production).

Kekurangan tenaga kerja dan biaya operasional yang tinggi menjadi masalah bagi petani. Pemerintah masih gagal mengelola situasi ini secara memadai.

2) Komponen sarana pendukung (supply).

Petani masih susah menjangkau sarana produksi, seperti seed, fertilizers dan pestisida, serta kredit sumber modal usaha tani lainnya. Petani masih berjuang untuk mendapatkan sarana produksi seperti bibit, pupuk, dan pestisida, maupun kredit sebagai modal untuk mulai bertani.

3) Komponen pemasaran (marketing).

Perubahan harga produk pertanian yang tiba-tiba tinggi ini, petani belum sepenuhnya bisa untuk mengatasi persoalan tersebut. Harga rendah selama musim panen tetapi dimasa paceklik harganya sangat tinggi, dan petani kurang paham dalam posisi untuk bernegosiasi di pasar.

4) Lembaga pengaturan (governance).

Berbagai undang-undang mengatur industri pertanian dengan tujuan untuk melindungi petani dan memberikan kepastian hukum, namun implementasinya dianggap kurang memadai sehingga mengakibatkan penyalahgunaan dalam pemasaran hasil pertanian dan komersialisasi sarana produksi oleh pelaku yang mengambil keuntungan berlebihan.

5) Komponen pengembangan ipteks (research).

Pembangunannya masih berpusat di pusat, sehingga pembangunan di desa-desa masih kurang dirasakan manfaatnya bagi pengembangan usaha tani.

6) Komponen penyuluhan (education/extension).

Kegiatan yang dilakukan oleh penyuluh mengalami stagnasi inovasi tepat guna, dan penyuluhan yang dilakukan di lokal masih dirasah kurang berkembang.

Problematika seperti itupun yang dihadapi masyarakat dibidang pertanian di Kabupaten Bima, Provinsi Nusa Tenggara Barat pada saat ini, dimana pada saat musim tanam kecenderungan harga kebutuhan masyarakat seperti harga pupuk terjadi kelangkaan dan maupun kenaikan harga, ini terjadi setiap tahun. Seperti harga pupuk yang awalnya berharga Rp112.500 per sak untuk jenis pupuk Urea bisa mencapai harga Rp150.000 per sak (Lombok Post, Kasus Pupuk Subsidi di Bima jadi Atensi Kapolda NTB, 25-1-2022). Akan tetapi pada saat panen, masalah yang sering terjadi dari tahun ke tahun adalah hasil tani dari masyarakat itu justru harga jualnya mengalami penurunan, seperti harga jagung, bawang merah dan sebagainya, akibatnya masyarakat mengalami kerugian yang sangat besar akibat dari tidak ada kepastian harga ketika hasil panen dijual, yang mengakibatkan masyarakat melakukan protes karena masalah tersebut (kasus demonstran yang dilakukan masyarakat Bima, Nusa Tenggara Barat (NTB), pada hari Kamis tanggal 18 November 2021. Aksi ini merupakan bentuk kekecewaan masyarakat lantaran anjloknya harga bawang merah).

Untuk menangani persoalan seperti itu negara sudah menetapkan peraturan-peraturan yang bisa memberikan perlindungan petani, sekaligus untuk memberikan jaminan hukum bagi petani. Negara dalam upaya untuk melindungi petani, telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan, seperti UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, yang menyatakan baik pemerintah pusat atau daerah, itu wajib melindungi petani, baik yang terdiri dari kelompok tani, koperasi petani, maupun koperasi petani dan serta asosiasi petani. Ruang lingkup perlindungan yang harus dilakukan oleh pemerintah terhadap petani itu antara lain :

- a. Pemerintah melindungi harga komoditas pangan pokok yang menguntungkan bagi petani.
- b. Pemerintah melindungi petani dalam memperoleh sarana produksi dan prasarana pertanian.
- c. Pemerintah melindungi dan membantu pemasaran hasil pertanian pangan pokok.
- d. Pemerintah mengutamakan hasil dari pertanian pangan lokal dalam memenuhi kebutuhan pangan nasional.
- e. Pemerintah apabila terjadi gagal panen akibat kejadian luar biasa, akan mengganti kerugian dari petani tersebut (Lihat Pasal 62).

Selama diberlakukannya UU ini, setidaknya sudah ada beberapa peraturan pemerintah yang melaksanakan ketentuan dari uu tersebut.

Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, UU ini hadir dan sekaligus melaksanakan ketentuan dari UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Tujuan melindungi petani dalam undang-undang ini adalah segala upaya yang perlu dilakukan untuk membantu, seperti jika terjadi gagal panen, risiko harga, praktik ekonomi tinggi, maupun perubahan iklim. UU ini diubah dan kemudian sekarang sudah disahkan oleh DPR menjadi UU Cipta Kerja.

Akan tetapi keberadaan Undang-Undang tersebut masih perlu dilakukan analisis terkait konsistensinya dalam memberikan kepastian hukum terhadap hak-hak petani. Hal ini karena terdapat beberapa kasus yang merugikan petani, seperti yang dipaparkan sebelumnya yaitu, seperti terjadi kelangkaan dan mahalannya harga pupuk (Lombok Post, Kasus Pupuk Subsidi di Bima jadi Atensi Kapolda NTB, 25-1-2022), rendahnya harga jual hasil panen seperti harga jagung, harga bawang merah dan sebagainya (kasus demonstran di kantor Bupati Bima, Nusa Tenggara Barat (NTB), pada hari Kamis tanggal 18 November 2021. Aksi ini merupakan bentuk kekecewaan masyarakat lantaran anjloknya harga bawang merah).

Di sisi lain, wewenang yang dimiliki oleh pemerintah daerah adalah untuk menyelenggarakan urusan publik atau pemerintahan seluas-luasnya sesuai dengan hak dan kekuasaan yang dimiliki. Karena daerah itu sendirilah yang lebih mengenal dan mampu membangun daerahnya dengan lebih baik berkat otonomi daerah yang diberikan, maka otonomi daerah ini pada hakekatnya memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya sendiri, termasuk di bidang ekonomi dan pertanian. Pemerintahan daerah melaksanakan wewenang yang

merupakan hak dan kekuasaan daerah, kecuali dalam urusan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang sebagai urusan Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Desentralisasi pembangunan dipusatkan pada daerah-daerah yang tujuan awalnya untuk berupaya memajukan daerah, khususnya dalam bidang ekonomi. (Yulia Devi Ristanti, 2017). Salah satunya dengan mengelola pertanian dengan mengatur berbagai peraturan yang tujuannya untuk melindungi petani. Urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah, dan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah semuanya, seperti Prakarsa yang terkait penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, ataupun dari segi-segi pembiayaan itu sendiri, dan itu semua dilaksanakan oleh Dinas-dinas dari daerah itu sendiri, yang tujuan melaksanakan azas desentralisasi (C.S.T. Kansil, 1976: 170).

Menurut Sirajuddin dkk (2004, hal. 4) Esensi dari desentralisasi itu adalah yang harus memecahkan masalah itu harus daerah setempat, tentunya dengan cara atau aturan yang ada di tempat itu. Lewat desentralisasi, akan banyak masyarakat yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik, baik secara langsung maupun melalui wakilnya di parlemen.

Adanya kewenangan daerah yang begitu besar untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, menurut asas otonom, dan tugas pembantuan, diharapkan mampu menjadi langkah awal untuk mencapai kehidupan yang lebih sejahtera. Ini terutama dalam menjalankan wewenang pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan, maupun membuat kebijakan publik, karena pelayanan

publik berkaitan erat dengan pemerintah, terutama pada tingkat daerah. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa seringkali timbul rasa ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja dan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah yang dianggap belum maksimal dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kepastian hukum bagi kegiatan pertanian dalam rangka melindungi hak-hak petani?
2. Bagaimana kebijakan publik pemerintah daerah kabupaten Bima dalam bidang pertanian?
3. Apa kendala dan solusi dalam menyelesaikan masalah kepastian hukum di bidang pertanian?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten Bima dalam upaya melindungi petani.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji bagaimanakah peran pemerintah daerah dalam melindungi hak-hak petani.
3. Untuk mengetahui apa saja kendala dan solusi yang bisa menyelesaikan kepastian hukum di bidang pertanian.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis, Manfaat tersebut:

1. Manfaat Teoritis,

Dapat mengetahui sumber Hukum Tata Negara (Ilmu Hukum Pemerintahan), dan menambah wawasan berfikir seputar khasana keilmuan Hukum dan kepustakaan Hukum Tata Negara dalam Sistem Perundang-undangan.

a. Manfaat Praktis,

a. Bagi Pemerintah Daerah

Diharapkan menjadi rujukan bagi pemerintah terutama pemerintah daerah Bima dalam merumuskan kebijakan yang terkait dengan sektor Petani.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan oleh penulis memberikan sumbangan pemikiran terkaih hukum yang mengatur disektor pertanian, terutama dalam menjawab keresahan aspirasi masyarakat pertanian di daerah Bima.

c. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan menambah pengetahuan hukum tentang sektor pertanian dan yang paling utama sebagai syarat untuk penulis menyelesaikan tugas akhir di Fakultas Megister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan Judul Kepastian Hukum Kebijakan Publik Pemerintah Kabupaten Bima dalam Kegiatan Pertanian di Kabupaten Bima-Ntb, merupakan hasil pemikiran penulis dan tidak sama dengan tulisan/hasil karya ilmiah/penelitian yang dilakukan orang lain sebelumnya. Maka sebagai pembanding dikemukakan beberapa tesis sebagai berikut.

1. Tesis yang ditulis oleh Hasnah Gazali. Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau Pekanbaru 2021.
 - a. Judul : Perlindungan Hukum Petani sebagai Konsumen Pupuk Bersubsidi berdasarkan Undang-Undang No 19 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan dan pemberdayaan Petani di kecamatan Kampar Utara Kabupaten Kampar.
 - b. Rumusan masalah:
 - 1) Seperti apakah prosedur pengadaan pupuk bersubsidi yang dilakukan pemerintahan terhadap petani?
 - 2) Seperti apakah faktor penghambat yang dihadapi petani berhubungan dengan akses pengadaan pupuk bersubsidi?
 - 3) Seperti apakah upaya hukum petani sebagai konsumen apabila tidak mendapatkan pupuk bersubsidi dari pemerintahan ditinjau dari UU No 19 Tahun 2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani?
 - c. Hasil penelitian: Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah, produsen Lini I, distributor Lini II, distributor Lini III, dan pengecer Lini

IV merupakan pihak yang terlibat dalam pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi. Tata cara yang dilakukan sudah diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 17/M-DAG/PER/6/2011 tentang Pembelian dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi. Dalam upaya melindungi hak petani untuk mendapatkan pupuk gratis, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan No. 17/M-DAG/PER/6/2011.

Penelitian ini memiliki persamaan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Hasnah Gazali yang kesamaannya meneliti tentang petani. Penelitian ini difokuskan pada Kepastian Hukum Kebijakan Publik Pemerintahan Kabupaten Bima dalam Kegiatan Pertanian di Kabupaten Bima NTB. Perbedaan dari kedua penelitian ini adalah Hasnah Gazali yang berfokus pada Perlindungan Hukum Petani sebagai Konsumen Pupuk Bersubsidi berdasarkan Undang-Undang No 19 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan dan pemberdayaan Petani di kecamatan Kampar Utara Kabupaten Kampar.

2. Tesis yang ditulis oleh Harmini, Program Pascasarjana Perencanaan Pengembangan Wilayah Universitas Hasanuddin 2011.
 - a. Judul : Strategi Pengembangan Program Pertanian Tanaman Pangan di Distrik Semangga Kabupaten Merauke.
 - b. Rumusan masalah:
 - 1) Petani kesulitan dalam memperoleh benih unggul bersertifikat yang mempunyai tingkat produktifitas tinggi.
 - 2) Rendahnya pengetahuan petani tentang Teknik budidaya yang baik.

- 3) Keterbatasan keterpemilikan alat-alat mekanisasi pertanian yang memadai oleh petani baik alat pengolahan tanah, panen dan pasca panen.
 - 4) Pemanfaatan lahan pertanian diklankan petani yang belum optimal.
 - 5) Rendahnya kesadaran masyarakat petani dalam menggunakan pupuk organik yang mempunyai prospek peningkatan produksi dan produktifitas tanaman dan hortikultura serta ramah lingkungan.
- c. Hasil penelitian: Menunjukkan bahwa, meskipun mengalami kesulitan, lima inisiatif unggulan berhasil dilaksanakan dan tujuannya tercapai, terutama di Kabupaten Semangga. Permasalahan tersebut kurang lebih antara lain: (1) kualitas benih yang kurang baik untuk Program Bantuan Langsung Benih Unggul; (2) kemungkinan terjadinya kelangkaan sumber daya manusia untuk Program Sekolah Lapang pada Unit Pengelolaan Tanaman Terpadu dan pengelolaan pupuk organik; (3) cakupan bantuan air asin rendah dengan perbandingan rasio; dan (4) rencana implementasi Opal terlambat dari jadwal.

Penelitian ini memiliki persamaan dengan penelitian yang telah dilakukan oleh Harmini yang kesamaannya meneliti tentang petani. Penelitian ini di fokuskan pada Kepastian Hukum Kebijakan Publik Pemerintahan Kabupaten Bima dalam Kegiatan Pertanian di Kabupaten Bima NTB. Perbedaan dalam dua penelitian ini adalah Harmini meneliti Strategi Pengembangan Program Pertanian Tanaman Pangan di Distrik Semangga Kabupaten Merauke.

3. Tesis yang ditulis oleh Arifudin, Program Pascasarjana Universitas Mataram Tahun 2019.

a. Judul : Pertumbuhan dan Hasil Padi Beras Merah yang Disisipi Beberapa Jenis Legum Pada Berbagai Umur Padi Sistem Aerobik.

b. Rumusan Masalah :

Untuk mengetahui pengaruh penyisipan beberapa jenis tanaman legu pada berbagai umur padi terhadap pertumbuhan dan hasil padi beras merah sistem irigasi aerobik.

c. Hasil Penelitian : menunjukan bahwa penyisipan tanaman legum pada berbagai umur padi lebih dominan pengaruhnya terhadap pertumbuhan dan komponen hasil padi beras merah dibandingkan dengan jenis tanaman legum yang ditanam-sisip, tetapi tidak terdapat interaksi antara dua faktor perlakuan yang diuji.

Penelitian ini memiliki persamaan dengan penelitian Arifuddin yang kesamaannya meneliti pertanian. Penelitian ini di fokuskan pada Kepastian Hukum Kebijakan Publik Pemerintahan Kabupaten Bima dalam Kegiatan Pertanian di Kabupaten Bima NTB. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan Arifuddin, yaitu Pertumbuhan dan Hasil Padi Beras Merah yang Disisipi Beberapa Jenis Legum Pada Berbagai Umur Padi Sistem Aerobik.

F. Batas Konsep

Untuk menghindari persamaan persepsi tentang arah penelitian yang dikaji, dan supaya penelitian ini juga terarah, penulis akan memberikan batasan permasalahannya sebagai berikut :

1. Kepastian Hukum

Kepastian hukum yang dimaksud disini adalah masyarakat menuntut kejelasan hukum karesna mengedepankan ketertiban, menurut Sudikno Mertokusumo (2011: 25). Menurut Sudikno Mertokusumo (2011: 25), pengertian kepastian hukum sangat erat kaitannya dengan pertumbuhan manusia dalam bidang hukum, termasuk asimilasi seni hukum dan pengelolaan manusia dan masyarakat melalui pemberlakuan hukum. Untuk menjaga kepentingan manusia, masyarakat menginginkan agar tatanan sosial tertata dengan baik. Karena stabilitas memastikan tatanan sosial dan kepastian hukum, masyarakat membutuhkan ketertiban dan stabilitas.

2. Kebijakan Publik

Konsep sederhananya kebijakan publik itu adalah tindakan yang diambil oleh pemerintah, baik itu yang dilakukan ataupun sebaliknya justru tidak dilakukan. Kebijakan itu pada dasarnya dilakukan oleh Lembaga-lembaga negara yang berwenang, tujuan dari kebijakan itu untuk kepentingan masyarakat atau publik. Kebijakan yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah sebuah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kegiatan pertanian di daerah Bima-NTB, jadi tidak semua kebijakan diteliti.

3. Petani

Pertanian (*agriculture*) dari akar kata *argos* dan *culture* yang artinya *car* bertani/memelihara tanaman/ikan/ternak (*farming*), yang memiliki arti luas dan sempit. Secara luas pengertian petani adalah kegiatan yang dilakukan oleh manusia, yang tujuannya memperoleh hasil, baik hasil memelihara tumbuhan (tanaman) maupun hewan (ternak). Atau juga bisa diartikan sebagai kegiatan bisnis dengan meningkatkan peran tanaman dan hewan, sehingga diperoleh output dan input yang ada, Mosher (sebagaimana dikutip Prapto Yudono, dkk), yang tujuannya memperoleh keuntungan untuk meningkatkan nilai ekonomisnya, Spending (sebagaimana dikutip Prapto Yudono, dkk).

Menurut Prapto Yudono, dkk (2014, hlm. 4) pengertian pertanian secara sempit adalah usaha dari tanaman-tanaman yang tujuannya memperoleh hasil yang menguntungkan untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Seperti kebutuhan fisik, (kebutuhan untuk makan, kebutuhan membeli pakaian dan lain-lain). Kebutuhan hidup, seperti kebutuhan fisik (kesehatan, pendidikan dan lain-lainnya).

Petani merupakan seorang yang sedang menjalankan kegiatan pertanian baik itu di kebun, ladang, maupun sawah, perikanan, dan pada properti komersial, menurut Hadiutomo (2012: 2). Petani, di sisi lain, adalah faktor pertanian yang sangat penting untuk mempertahankan pertumbuhan tanaman dan ternak yang sehat dan berfungsi sebagai pengelola, menurut Rodjak (2006:11). Mereka yang bekerja di pertanian sering disebut sebagai petani, dan pertanian memberikan sebagian besar pendapatan mereka.

4. Kegiatan Pertanian

Kegiatan pertanian menurut Prapto Yudono, dkk (2014, hlm. 5) dapat dibedakan menjadi dua (2) yaitu;

- 1) On farm : yaitu tindakan yang berhubungan langsung dengan tanah, seperti proses bercocok tanam yang meliputi penyiapan lahan, penaburan, penanaman, perawatan tanaman, dan pemanenan.
- 2) Off farm : yaitu pengolahan hasil panen (memproduksi tahu/tempe, membuat kecap dalam skala industri besar, dll), yang tidak terikat langsung dengan lahan pertanian.

Kegiatan pertanian tersebut apa bila melihat pengertian petani secara luas, bisa dikatakan satu kesatuan, dimana petani secara luas dilihat sebagai kegiatan yang dilakukan oleh manusia, yang tujuannya memperoleh hasil, baik yang menyangkut sektor tumbuh-tumbuhan ataupun dibagian peternakan. Kegiatan tersebut juga bisa meliputi atau dikatakan sebagai kegiatan bisnis, yang dimana kegiatan tersebut tujuannya untuk meningkatkan peran tanaman dan hewan, nantinya akan pemasukan dan pengeluaran, yang tujuannya memperoleh keuntungan untuk meningkatkan nilai ekonomisnya, Spending (sebagaimana dikutip PraptoYudono, dkk).

5. Pemerintah Daerah

Menurut UU NO. 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tertuang dalam Bab I, Pasal I tentang ketentuan umum Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai

unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Sendangkan yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD sesuai wewenag atau hak dan tugas yang dimiliki, ini selaras dengan penjelasan didalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang penyelenggaraan negara kesatuan dan otonomi seluas-luasnya dalam sistes neegara kesatuan.

