

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian segala hal yang menyangkut kesejahteraan umum telah diatur dalam undang-undang yang merupakan bentuk hukum yang tertulis. Indonesia sebagai negara hukum pasti menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum kepada setiap warga negaranya, yang mana berlandaskan kebenaran dan keadilan. yang berarti bahwa setiap individu, masyarakat, pemerintah dan lembaga negara di dalam melaksanakan hak dan kewajibannya harus dilandasi oleh hukum.

Dalam sebuah negara tanah menjadi sumber daya yang penting dan strategis karena tanah menyangkut hajat hidup seluruh masyarakat yang hidup di atasnya, tanah juga memiliki karakteristik yang bersifat multidimensi, multisektoral dan memiliki kompleksitas yang tinggi. Selain itu tanah juga mempunyai nilai religius yang tidak dapat diukur secara ekonomis bagi sebuah negara. Permasalahan mengenai tanah memang merupakan masalah yang terkait berbagai kepentingan, baik ekonomi, sosial, politik, bahkan untuk Indonesia.

Tanah adalah sarana yang dimiliki suatu negara untuk mencapai kesejahteraan bagi kehidupan masyarakatnya, sehingga negara harus

mengatur dalam penggunaannya, sesuai dengan amanat konstitusional sebagaimana tercantum pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”

kemudian ditegaskan lagi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria 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”

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 persediaan, 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. Pasokan pangan lokal merupakan tumpuan utama penyedia pangan nasional. Semakin meningkatnya jumlah penduduk, aktivitas ekonomi, serta kebutuhan pangan menjadikan upaya untuk mencapai ketahanan pangan nasional dimasa yang akan datang semakin berat. Apalagi dengan kenyataan produksi pangan lokal belum mampu memenuhi permintaan pangan nasional. Hal ini terjadi karena meningkatnya permintaan namun disisi lain produksi cenderung belum stabil dan produktivitas menurun.

Yang menjadi tantangan selanjutnya dalam sektor pertanian adalah semakin sedikitnya lahan pertanian karena tergerus oleh aktivitas ekonomi manusia, terutama diubah menjadi pemukiman, pembangunan infrastruktur (jalan, bendungan, dan sebagainya), maupun industri.

Pembangunan yang terus dilaksanakan menyebabkan banyak lahan pertanian beralih fungsi menjadi lahan non-pertanian (Konversi). Alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian semakin meluas sejalan dengan kebijaksanaan pembangunan yang menekankan kepada aspek pertumbuhan melalui kemudahan fasilitas investasi, baik kepada investor lokal maupun luar negeri dalam penyediaan tanah.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

Pelaksanaan alih fungsi tanah dilakukan dengan memperhatikan peran tanah untuk kepentingan umum dalam kehidupan manusia, sehubungan dengan itu, pengendalian lahan pertanian merupakan salah satu kebijakan nasional yang cukup tepat untuk tetap memelihara sektor pertanian dalam kapasitas penyedia pangan dalam kaitannya untuk mencegah menurunnya tingkat kesejahteraan sosial ekonomi dalam jangka

---

<sup>1</sup> Widjanarko,dkk, *Aspek Pertanahan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (sawah)*. Pusat Penelitian dan pengembangan BPN, Jakarta, 2006. hlm. 60

<sup>2</sup> Gunanto, E.S. *Konversi Lahan Pertanian Mengkhawatirkan* , Raja Persada Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 35

panjang mengingat sifat multifungsi tanah pertanian.<sup>3</sup> Alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial.<sup>4</sup>

Pemilik lahan mengalihfungsikan lahan pertaniannya untuk kepentingan non-pertanian oleh karena mengharapkan keuntungan lebih. Secara ekonomis lahan pertanian, terutama sawah, harga jualnya tinggi karena biasanya berada di lokasi yang berkembang. Namun, bagi petani penggarap dan buruh tani, alih fungsi lahan menjadi bencana karena mereka tidak bisa beralih pekerjaan. Para petani semakin terjebak dengan semakin sempitnya kesempatan kerja sehingga akan menimbulkan masalah sosial yang pelik.

Sadar akan kondisi lahan pertanian yang semakin mengkhawatirkan akibat konversi, pemerintah bersama DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan memiliki tujuan :

- a. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- b. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- c. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;

---

<sup>3</sup> Direktorat Pangan dan Pertanian, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2006, hlm.10

<sup>4</sup> Iqbal, dan Sumaryanto, *Strategi Penegendalian Alih Fungsi Lahan*, , Pusat Kebijakan Pertanian, Bogor ,2007, hlm. 167

- d. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
- e. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- f. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
- h. Mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- i. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

sehingga diharapkan hasil pertanian dapat kembali menopang ketahanan pangan nasional. Selain itu pemerintah akan memiliki lahan pertanian abadi dalam rangka penyediaan pangan, dalam undang-undang tersebut lahan yang dikategorikan dalam Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak dapat dialih fungsikan ke peruntukan lain. dengan disahkannya undang-undang ini pemerintah berharap dapat melindungi lahan-lahan pertanian dari konversi dan menjadikan lahan tersebut menjadi lahan abadi bagi pertanian.

Guna memperkuat kedudukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, selanjutnya pemerintah mengeluarkan peraturan perundangan yang berfungsi memperjelas fungsi dan kedudukan dari undang-undang tersebut, yaitu (i) PP No.1/2011 tentang Penetapan dan alih Fungsi Lahan Pertanian; (ii) PP No.12/2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan; (iii) PP No.25/2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan (iv) PP No.30/2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan perundangan tentang

alih fungsi lahan di lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan hanya dapat dilakukan untuk kepentingan publik saja sedangkan alih fungsi lainnya tidak diperkenankan. Peraturan tentang insentif dimaksudkan bahwa pemerintah memberikan insentif kepada lahan pertanian yang terkena Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berupa perbaikan prasarana dan sarana serta bantuan input produksi sampai dengan pasca panen, misalnya jaminan harga. Sedangkan peraturan tentang sistem informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dimaksudkan untuk memberikan arahan bahwa penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus dapat diakses ataupun diinformasikan ke masyarakat. Adapun peraturan tentang pembiayaan pada dasarnya menjelaskan kegiatan-kegiatan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang didanai serta sumber pendanaannya.

Akan tetapi, seiring perjalanan waktu setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 implementasi dari regulasi tersebut belum mampu mengimbangi alih fungsi lahan yang terus terjadi. Disisi lain, program pencetakan sawah baru yang menjadi salah satu tupoksi Kementerian Pertanian acap tidak mencapai target dan masih menyisakan berbagai permasalahan seperti ketersediaan sarana pendukungnya seperti petani, irigasi, dan juga akses usaha. Tidak hanya masalah tersebut kurangnya kordinasi antara pemerintah, dinas-dinas terkait serta masyarakat menjadi salah satu faktor masih lemahnya perlindungan terhadap lahan pertanian.

Kabupaten Brebes terletak di bagian Utara paling Barat Provinsi Jawa Tengah, di antara koordinat 108° 41'37,7" - 109° 11'28,92" Bujur Timur dan 6° 44'56'5" - 7° 20'51,48 Lintang Selatan dan berbatasan langsung dengan wilayah Provinsi Jawa Barat. Brebes merupakan Kabupaten yang cukup luas di Provinsi Jawa Tengah. Sebagian besar wilayahnya adalah dataran rendah. Bagian barat daya merupakan dataran tinggi (dengan puncaknya Gunung Pojoktiga dan Gunung Kumbang), sedangkan bagian tenggara terdapat pegunungan yang merupakan bagian dari Gunung Slamet, dengan sebelah utara di batasi Laut Jawa, sebelah timur di batasi Kota Tegal dan Kabupaten Tegal, sebelah selatan di batasi Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Cilacap, serta sebelah barat di batasi Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Kuningan.

Dengan iklim tropis, curah hujan rata-rata 18,94 mm per bulan. Kondisi itu menjadikan kawasan tersebut sangat potensial untuk pengembangan produk pertanian seperti tanaman padi, hortikultura, perkebunan, perikanan, peternakan dan sebagainya. Bawang merah bagi Kabupaten Brebes merupakan trade mark mengingat posisinya sebagai penghasil terbesar komoditi tersebut di tataran nasional. Pusat bawang merah tersebar di 11 kecamatan (dari 17 kecamatan) dengan luas panen per tahun 20.000 - 25.000 hektare. sentra bawang merah tersebar di Kecamatan Brebes, Wanasari, Bulakamba, Tonjong, Losari, Kersana, Ketanggungan, Larangan, Songgom, Jatibarang, dan sebagian Banjarharjo.

Sektor pertanian merupakan sektor yang dominan di Brebes. Dari sekitar 1,7 juta penduduk Brebes, sekitar 70 persen bekerja pada sektor pertanian. Sektor ini menyumbang 53 persen Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Brebes, yang 50 persen dari pertanian bawang merah. Budidaya bawang merah diperkirakan mulai berkembang di Brebes sekitar tahun 1950, diperkenalkan warga keturunan Tionghoa yang tinggal di Brebes. Hingga kini budidaya bawang merah menjadi napas kehidupan masyarakat. Saat ini, sekitar 23 persen pasokan bawang merah nasional berasal dari Brebes. Sementara untuk wilayah Jawa Tengah, Brebes memasok sekitar 75 persen kebutuhan bawang merah.<sup>5</sup>

Luasnya Kabupaten Brebes menyebabkan kurang efektifnya sosialisasi mengenai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menyebabkan pengetahuan didalam masyarakat masih sangat minim, sehingga masyarakat mudah melepaskan haknya atas tanah pertanian tersebut kepada investor hanya karena harga yang tinggi maupun merubah status lahan pertaniannya menjadi non pertanian dan dijadikan rumah tinggal. Kurangnya kordinasi dengan Dinas terkait seperti, Kantor Pertanahan , Kantor Dinas Bappeda, Kantor Dinas Perkimtaru, Kantor Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan serta Kantor Perizinan Terpadu juga sangat mempengaruhi tingginya alih fungsi lahan pertanian, termasuk juga Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Belum adanya Peraturan Daerah yang mengatur pelaksanaan perlindungan Lahan

---

<sup>5</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\\_Brebes](https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Brebes), diakses pada hari senin tanggal 09 September 2019, Pukul 19.00 WIB

Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi faktor belum terlaksananya kebijakan perlindungan lahan pertanian.

Di Kabupaten Brebes Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 2 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Brebes Tahun 2010-2030, yang isinya hanya menetapkan Kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tanpa memuat aturan pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang berisi pedoman dan SOP.

Didalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Notaris/PPAT memiliki peran memberikan perlindungan hukum berupa kepastian hukum terhadap status lahan pertanian mereka dengan melakukan pendaftaran tanah pertama kali maupun pemeliharaan data sebagai mana kewenangan seorang PPAT.

Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) juga memiliki peran memberikan penyuluhan mengenai aturan-aturan yang berlaku terkait pertanahan. Karena masyarakat tentu akan menanyakan persoalan-persoalan terkait pertanahan kepada Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai pejabat yang berwenang. Mereka akan meminta bantuan Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terutama kaitannya dengan Rekomendasi dari beberapa Instansi atau dinas terkait, dengan demikian peran Notaris /Pejabat Pembuat Tanah (PPAT) menjadi sangat penting

dalam melakukan perlindungan terhadap Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) harus memberikan jawaban sebagaimana mestinya, Memberi tahu bagaimana runtutan dan tata cara yang harus dilaksanakan dalam proses alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Memberi tahu akan keberadaan peraturan perundang-undangan yang diberlakukan terkait dengan proses alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Memberikan penyuluhan hukum dan aturan hukum yang berlaku. Hal tersebut supaya masyarakat akan mendapatkan kejelasan hukum serta kejelasan tata cara bagaimana mereka akan mengalih fungsikan lahan pertaniannya. Hal tersebut terkait dengan Profesionalisme kerja seorang Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang mensyaratkan adanya tiga watak kerja, yaitu :<sup>6</sup>

1. Bahwa kerja itu merefleksikan adanya itikat untuk merealisasikan kebajikan yang dijunjung tinggi dalam masyarakat, yang oleh karena itu tak akanlah kerja itu mementingkan atau mengharapkan imbalan upah materil untuk para pelakunya, melainkan tegaknya kehormatan diri;
2. Bahwa kerja itu dikerjakan berdasarkan kemahiran teknis yang bermutu tinggi, yang karena itu amat mensyaratkan adanya

---

<sup>6</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Profesi Profesionalisme dan Etika Profesi*, Media Notariat, Jakarta, 2001, hlm. 32

pendidikan dan pelatihan yang berlangsung bertahun-tahun secara eksklusif dan berat;

3. Bahwa kualitas teknis dan moral yang amat disyaratkan dalam kerja pemberian jasa profesi ini dalam pelaksanaannya harus menundukkan diri pada kontrol sesama warga terorganisasi, berdasarkan kode etik yang dikembangkan dan disepakati bersama di dalam organisasi tersebut yang pelanggarannya akan konsekuensi di bawanya pelanggar dihadapan dewan kehormatan;

. Melihat realitas kasus yang akan diteliti dan penjelasan materi dari literatur yang ada di atas, penulis tertarik untuk membuat tesis dengan mengambil judul : **“PERAN NOTARIS/PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) DALAM PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 41 TAHUN 2009 DI KABUPATEN BREBES ”.**

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis mengajukan permasalahan yang menjadi pokok kajian dari penelitian ini berkaitan dengan Peran Peran Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 di Kabupaten Brebes?
2. Bagaimana Peran Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Brebes?
3. Apa yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Brebes?

### **C. Tujuan Penelitian**

Pada dasarnya tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Brebes;
2. Untuk mengetahui peranan seorang Notaris/ Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam proses perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
3. Untuk mengetahui apa yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di Kabupaten Brebes.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan yang bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan di dalamnya.

##### **1. Manfaat Teoretis**

Secara teoretis kajian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum khususnya yang menyangkut tentang Hukum Agraria dan kenotariatan.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a. Sebagai bahan masukan bagi para Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah dan juga para praktisi agar lebih peduli terhadap keberlangsungan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- b. Sebagai bahan masukan untuk para pembuat undang-undang dalam hal ini para anggota legislatif tentang kondisi masyarakat yang sesungguhnya dan kondisi lahan yang ada supaya tidak terus melakukan konversi lahan;
- c. Memberi masukan kepada para petugas pelayanan terkait perlindungan lahan pertanian, baik dari Pihak Badan Pertanahan maupun Pihak Pemerintah Daerah supaya lebih ketat dalam melakukan perlindungan terhadap lahan pertanian;
- d. Memberikan informasi kepada masyarakat agar ikut serta melindungi dan menjaga keberlangsungan lahan pertanian pangan

berkelanjutan demi tercapainya masyarakat yang makmur dan sejahtera.

## **E. Kerangka Konseptual**

Dalam kerangka Konseptual diungkapkan beberapa konsepsi atau pengertian yang dipergunakan sebagai dasar penelitian hukum.<sup>7</sup> Konsepsi diterjemahkan sebagai usaha membawa sesuatu dari abstrak menjadi sesuatu yang konkrit. Konsepsi merupakan definisi operasional dari inti sari objek penelitian yang dilaksanakan. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindarkan perbedaan pengertian dan penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini. Dalam penelitian ini dirumuskan serangkaian kerangka konsepsi atau definisi operasional, sebagai berikut :

### **1. Peran Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

Peran adalah perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.<sup>8</sup>

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Soerjono, Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi I, Cetakan 7, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 7.

<sup>8</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/peran> diakses pada hari senin tanggal 09 September 2019 pukul 19.00 WIB

<sup>9</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Pasal 1 angka 1

Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. PPAT Sementara adalah pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. PPAT Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas Pemerintah tertentu.<sup>10</sup>

## **2. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan**

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.<sup>11</sup>

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi lahan pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan.

---

<sup>10</sup>Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 1 Angka (1) sampai dengan angka (3)

<sup>11</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Pasal 1 angka 3

## Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

diselenggarakan dengan tujuan:

- a. Melindungi kawasan dan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- b. Menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan;
- c. Mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- d. Melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani;
- e. Meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- f. Meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g. Meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
- h. Mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- i. Mewujudkan revitalisasi pertanian.

Lahan Pertanian Pangan yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dapat berupa:

- a. Lahan beririgasi;
- b. Lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak);  
dan/atau
- c. Lahan tidak beririgasi.

## **F. Kerangka Teori**

### **1. Perlindungan Hukum**

Awal kemunculan teori perlindungan hukum bersumber dari teori hukum alam yang dipelopori Plato, Aristoteles dan Zeno. Aliran hukum alam menyebutkan bahawa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh terpisah. Hukum dan moral merupakan cerminan serta aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang terwujud melalui hukum dan moral.<sup>12</sup>

Hukum memiliki tujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena berada dalam satu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia dan segala hal yang bersinggungan dengan kehidupan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk memnentukan 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 untuk mengatur hubungan perilaku antar anggota msyarakat

---

<sup>12</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000. hlm. 53

dan perseorang dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.<sup>13</sup>

Dalam kamus besar bahasa indonesia perlindungan bersal kata lindung yang memilik arti mengayomi, mencegah, mempertahankan, dan membentengi, sedangkan perlindungan berarti konservasi, pemeliharaan, penjagaan, asilundan bunker. Secara umum perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, suatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga bermakna pengayoman yang diberikan kepada orang yang lebih lemah, dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa perlindungan hukum adalah pengayoman yang didasarkan oleh hukum atau pengayoman dengan menggunakan perantara dan sarana hukum.

Namun dalam hukum, perlindungan hukum memiliki arti lain yaitu segala daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah, swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan, dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tetang Hak Asasi Manusia.

Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat memberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 54

## 2. Teori Keadilan

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.<sup>14</sup>

Pandangan Hans Kelsen ini pandangan yang bersifat positifisme, nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

Lebih lanjut Hans Kelsen mengemukakan keadilan sebagai pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Walaupun suatu tatanan yang adil yang beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum, dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi, seperti kebutuhan sandang, pangan dan papan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan manusia yang manakah yang patut diutamakan. Hal ini dapat dijawab dengan menggunakan pengetahuan rasional, yang merupakan

---

<sup>14</sup> "Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*", diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 7

sebuah pertimbangan nilai, ditentukan oleh faktor- faktor emosional dan oleh sebab itu bersifat subjektif.<sup>15</sup>

Sebagai aliran positifisme Hans Kelsen mengakui juga bahwa keadilan mutlak berasal dari alam, yakni lahir dari hakikat suatu benda atau hakikat manusia, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan. Pemikiran tersebut diesensikan sebagai doktrin yang disebut hukum alam. Doktrin hukum alam beranggapan bahwa ada suatu keteraturan hubungan-hubungan manusia yang berbeda dari hukum positif, yang lebih tinggi dan sepenuhnya sah dan adil, karena berasal dari alam, dari penalaran manusia atau kehendak Tuhan.<sup>16</sup>

Pemikiran tentang konsep keadilan, Hans Kelsen yang menganut aliran positifisme, mengakui juga kebenaran dari hukum alam. Sehingga pemikirannya terhadap konsep keadilan menimbulkan dualisme antara hukum positif dan hukum alam.

Menurut Hans Kelsen: "Dualisme antara hukum positif dan hukum alam menjadikan karakteristik dari hukum alam mirip dengan dualisme metafisika tentang dunia realitas dan dunia ide model Plato. Inti dari filsafat Plato ini adalah doktrinnya tentang dunia ide. Yang mengandung karakteristik mendalam. Dunia dibagi menjadi dua bidang yang berbeda : yang pertama adalah dunia kasat mata yang dapa

---

<sup>15</sup> *Ibid* hlm. 12

<sup>16</sup> *Ibid* hlm. 14

itangkap melalui indera yang disebut realitas; yang kedua dunia ide yang tidak tampak."

Dua hal lagi konsep keadilan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen: pertama tentang keadilan dan perdamaian. Keadilan yang bersumber dari cita-cita irasional. Keadilan dirasionalkan melalui pengetahuan yang dapat berwujud suatu kepentingan-kepentingan yang pada akhirnya menimbulkan suatu konflik kepentingan. Penyelesaian atas konflik kepentingan tersebut dapat dicapai melalui suatu tataunan yang memuaskan salah satu kepentingan dengan mengorbankan kepentingan yang lain atau dengan berusaha mencapai suatu kompromi menuju suatu perdamaian bagi semua kepentingan.

Kedua, konsep keadilan dan legalitas. Untuk menegakkan di atas dasar suatu yang kokoh dari suatu tananan sosial tertentu, menurut Hans Kelsen pengertian "Keadilan" bermaknakan legalitas. Suatu peraturan umum adalah "adil" jika ia bena-benar diterapkan, sementara itu suatu peraturan umum adalah "tidak adil" jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa.

Konsep keadilan dan legalitas inilah yang diterapkan dalam hukum nasional bangsa Indonesia, yang memaknai bahwa peraturan hukum nasional dapat dijadikan sebagai payung hukum (law unbrella) bagi peraturan peraturan hukum nasional lainnya sesuai tingkat dan derajatnya dan peraturan hukum itu memiliki daya ikat terhadap materi-materi yang dimuat (materi muatan) dalam peraturan hukum tersebut.

## G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>17</sup>

Oleh karena penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang ditetapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya, dan hal ini tidaklah selalu berarti metodologi yang dipergunakan berbagai ilmu pengetahuan pasti berbeda secara utuh. Berdasarkan hal-hal tersebut diatas metodologi penelitian hukum juga mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, oleh karena ilmu hukum dapat di bedakan dari ilmu-ilmu lainnya.

Penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang terencana, dilakukan dengan metode ilmiah, bertujuan untuk mendapatkan data baru guna membuktikan kebenaran ataupun ketidakbenaran dari suatu gejala atau hipotesa yang ada.<sup>18</sup>

Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu yang mempunyai langkah-langkah sistematis. Metodologi pada

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan, Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985, hlm. 1

<sup>18</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm.

hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisis, dan memahami lingkunganlingkungan yang dihadapinya.<sup>19</sup>

Ada dua cara pendekatan untuk memperoleh kebenaran yaitu, pertama, pendekatan ilmiah yang menuntut dilakukannya cara-cara atau langkah-langkah tertentu dengan perurutan tertentu agar dapat dicapai pengetahuan yang benar. Kedua, pendekatan non-ilmiah yang dilakukan berdasarkan prasangka, akal sehat, intuisi, penemuan kebetulan, coba-coba, dan pendapat otoritas atau pemikiran kritis.<sup>20</sup> Secara khusus menurut jenis, sifat, dan tujuannya suatu penelitian hukum dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode pendekatan yuridis empiris atau *Socio Legal Research*. Sehubungan dengan metode penelitian yang digunakan tersebut Penulis melakukan dengan cara meneliti perundang-undangan, peraturan-peraturan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka yang kemudian dikaitkan dengan keadaan yang sebenarnya, serta terkait dengan masalah-masalah yang ditemukan dilapangan terkait dengan perlindungan lahan pertanian

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, 1986,. hlm. 6

<sup>20</sup> Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo, Jakarta, 1998, hlm. 3

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang penulis gunakan adalah spesifikasi penelitian deskriptif, penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dengan triangulasi, analisis data bersifat induktif atau kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian.<sup>21</sup> Situasi-situasi atau kejadian-kejadian yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

## 3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini data yang digunakan berupa :

### a. Data Primer

Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat baik yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan lainnya.<sup>22</sup>

### b. Data Sekunder

Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari kepustakaan. Data ini biasanya digunakan untuk melengkapi data

---

<sup>21</sup> Soejono; H. Abdurrahman, *Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 21.

<sup>22</sup> P. Joko Subagyo, *Metode Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 87

primer, mengingat data primer dapat dikatakan sebagai data praktek yang ada secara langsung dalam praktek di lapangan atau ada di lapangan karena penerapan suatu teori.<sup>23</sup> Data sekunder penelitian ini terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat”.<sup>24</sup>

Bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kewenangan Pertanahan Kepada Pemerintah Kota/ Kabupaten, UndangUndang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Kawasan Industry, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 88.

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 11.

- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan-bahan yang mengandung norma-norma hukum.<sup>25</sup> Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa literatur ataupun buku-buku tentang ilmu hukum pada umumnya, hukum pertanahan dan hukum kenotariatan khususnya.
- 3) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang dapat mendukung bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum tersier dalam penelitian ini, yaitu berupa kamus hukum dan Ensiklopedia.

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan bagian yang amat penting dalam sebuah penelitian karena dengan adanya data inilah akan diperoleh hasil penelitian sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan. Berdasarkan jenis dan sumber data maka pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan sebagai berikut;

##### **a. Kepustakaan**

Studi / kajian pustaka (bahan pustaka), yaitu merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan melalui penelaahan kepustakaan. Penelaahan kepustakaan dimaksudkan untuk mendapatkan informasi secara lengkap serta untuk menentukan tindakan yang akan diambil sebagai langkah penting dalam kegiatan ilmiah”.<sup>26</sup> Pengumpulan data kepustakaan juga dilakukan melalui studi dokumentasi, yaitu studi

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 15.

<sup>26</sup> P. Joko Subagyo, *Metode Penelitian*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 109

terhadap data-data berupa dokumen yaitu peraturan-peraturan yang sesuai dengan pokok permasalahan dalam obyek penelitian

b. Observasi

Pengumpulan data melalui observasi yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan terhadap obyek penelitian. Pada penelitian ini dilakukan observasi langsung di obyek penelitian yaitu di Kantor Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kantor Pertanahan , Kantor Dinas Bappeda, Kantor Dinas Perkimtaru, Kantor Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan serta Kantor Perizinan Terpadu

c. Wawancara

Wawancara adalah suatu kegiatan dilakukan untuk mendapatkan informasi secara langsung dengan mengungkapkan pertanyaan-pertanyaan pada para responden.<sup>27</sup>

Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini berupa wawancara bebas terpimpin, yaitu wawancara yang dilakukan dengan berpedoman pada pokok-pokok pertanyaan yang telah disiapkan terlebih dahulu sesuai dengan permasalahan yang diangkat dalam suasana yang bebas.

Pengambilan sampel penelitian dilakukan teknik *purposive sampling*, yaitu pengambilan sampel sesuai dengan karakteristik penelitian. Karakteristik yang dimaksud yaitu narasumber yang

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 39

mermpunyai kapasitas, korelasi, kompetensi dan kapabilitas terhadap pokok permasalahan dalam penelitian.

## **5. Metode Analisis Data**

Tujuan analisis di dalam penelitian adalah menyempitkan dan membatasi penemuan-penemuan hingga menjadi suatu data yang teratur, serta tersusun hingga lebih berarti. Proses analisis merupakan usaha untuk menemukan jawaban atas pertanyaan perihal rumusan-rumusan dan palajaran-pelajaran atau hal-hal yang kita peroleh dari proyek penelitian.<sup>28</sup> Metode analisis penulis menggunakan metode desriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disusun secara sistimatis yang kemudian dianalisis dan hasilnya dilaporkan secara deskriptif dalam bentuk tesis. Pendekatan kualitatif sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis dan lesan, dan perilaku nyata. Yang diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh.<sup>29</sup>

## **6. Metode Penyajian Data**

Penyajian data merupakan tahap yang tidak kalah penting dalam suatu penelitian dibandingkan dengan tahap-tahap yang lain. Dengan penyajian data yang baik, maka hasil penelitian akan mudah dicerna dan dipahami oleh pembaca. Dalam penelitian ini metode penyajian data

---

<sup>28</sup> Marzuki, *Metodologi Riset*, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, 2000, hlm. 7

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hlm.32.

dilakukan dengan mengumpulkan data-data yang masuk selanjutnya memilih data-data yang mendukung penelitian. Data yang masuk (*raw data*) perlu diperiksa apakah terdapat kekeliruan-kekeliruan dalam pengisiannya barangkali ada yang tidak lengkap, palsu, tidak sesuai dan sebagainya. Dengan demikian diharapkan akan diperoleh data yang *valid* dan *reliable*, dan dapat dipertanggung jawabkan.”<sup>30</sup> Data-data tersebut selanjutnya diolah dan disajikan dalam laporan secara uraian dalam bentuk tesis.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan tesis yang akan dipergunakan oleh penulis yaitu sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, menjelaskan mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, Jadwal Penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka, menerangkan tentang Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Perlindungan Lahan Pertanian, Lahan Pertanian, Dan Perspektif Islam Mengenai Peran Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Bab III Hasil Penelitian yaitu membahas rumusan masalah yang ada yaitu Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan

---

<sup>30</sup> Marzuki, *op. cit*, hlm. 81

Berkelanjutan di Kabupaten Brebes, Peran Notaris/ Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta Hambatan Dalam Pelaksanaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Brebes.

Bab IV Penutup, berisi Simpulan hasil penelitian dan Saran-saran yang diperlukan.