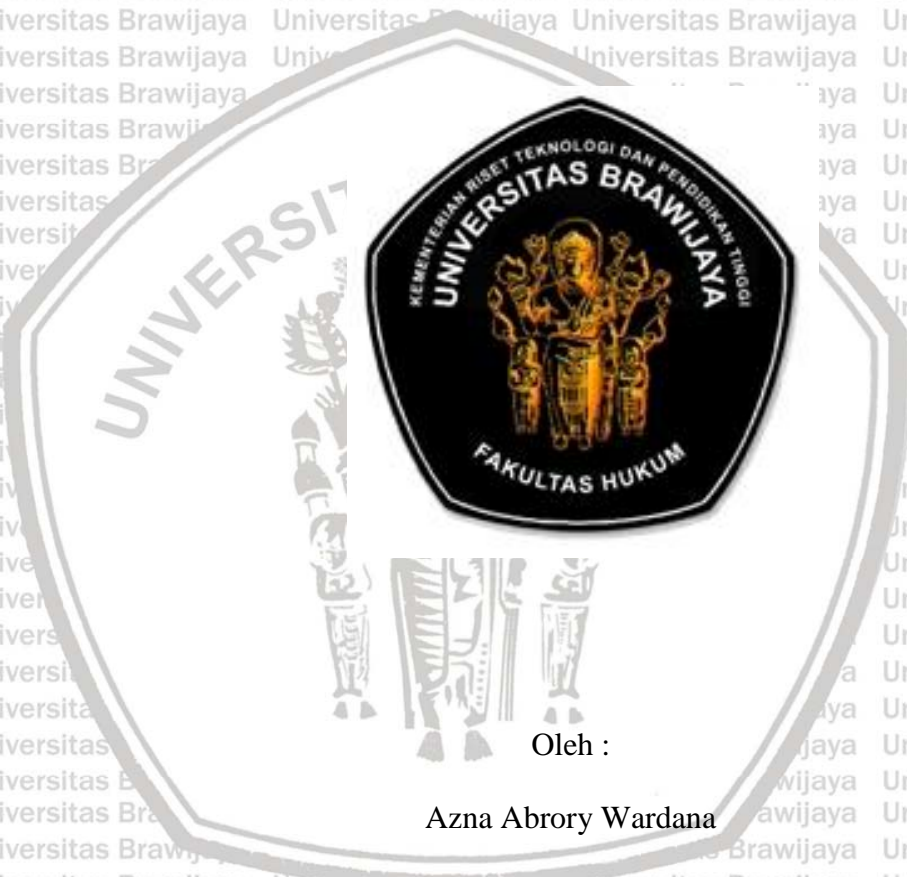


**Kebijakan Alih Fungsi Tanah Pertanian Di Wilayah Pesisir Untuk Industri
Tambak Udang Berdasarkan Keadilan bagi Masyarakat Lokal
(Studi di Kabupaten Sumenep)**

TESIS

Untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum



Oleh :

Azna Abrory Wardana

NIM :166010100111025

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2018**



RINGKASAN

AZNA ABRORY WARDANA, S.H., Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Mei, 2018, Kebijakan Alih Fungsi Tanah Pertanian Dekat Pesisir Untuk Industri Tambak Udang Berdasarkan Keadilan bagi Masyarakat Lokal (Studi di Kabupaten Sumenep), Komisi Pembimbing Utama : Dr. Imam Koeswahyono, S.H.,M.Hum., Pembimbing Kedua: Dr. Iwan Permadi, S.H.,M.Hum.

Alih fungsi tanah pertanian di wilayah pesisir di Kabupaten Sumenep menjadi industri tambak udang menimbulkan permasalahan hukum di masyarakat. Masyarakat lokal yang sebagian besar bekerja sebagai petani dan nelayan merasa dirugikan dengan adanya alih fungsi tanah tersebut, Sehingga muncul adanya penolakan pembangunan tambak udang yang dilakukan oleh sejumlah kelompok masyarakat lokal. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris, dengan pendekatan yuridis sosiologis. Adapun hasil dari penelitian ini dapat diketahui bahwa Pemerintah Kabupaten Sumenep mengeluarkan izin kepada investor tambak udang dikarenakan telah sesuai dengan prosedur perizinan dan Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033 (Perda RTRW). Padahal masih terdapat beberapa kelemahan dalam pengaturan Perda RTRW tersebut, diantaranya adalah : tidak adanya PP Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah di dalam konsideran Perda RTRW tersebut, dan pembentukan RTRW tersebut tidak melibatkan peran serta masyarakat secara optimal. Hal tersebut menimbulkan berbagai implikasi hukum yang merugikan masyarakat, yaitu : adanya privatisasi pantai oleh pihak perusahaan tambak udang, masyarakat lokal kehilangan kedaulatan atas tanahnya, dan bertentangan dengan semangat pembaruan agraria. Penyelesaian atas permasalahan-permasalahan tersebut dapat dilakukan upaya hukum sebagai berikut : perlu adanya peninjauan kembali terhadap Perda RTRW Kabupaten Sumenep beserta Perda Perlindungan Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan, perlu adanya penyelesaian hukum dalam alih kepemilikan tanah dari masyarakat lokal kepada investor, serta perlu adanya penerapan hukum penatagunaan tanah dan penataan ruang yang berpihak pada masyarakat lokal.

Kata Kunci :Alih fungsi tanah pertanian, penatagunaan tanah, tambak udang

SUMMARY

AZNA ABRORY WARDANA, S.H., Master's in Legal Studies, Faculty of Law Universitas Brawijaya, May 2018, Policy regarding Agricultural Land Conversion at Coastal Area for Brackish Water Pond for Shrimps based on Justice for the Locals (A study in the Regency of Sumenep), Commission of Supervisor I: Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum., Supervisor II: Dr. Iwan Permadi, S.H., M.Hum.

The agricultural land conversion to brackish water pond for shrimps at coastal area in the Regency of Sumenep has triggered legal issue in the society. The locals, most of whom work as farmers and fishermen are impacted by this land conversion, which leads to rejection regarding the development of the brackish water ponds done by some locals in the area. This research employs empirical juridical method with socio-juridical approach.

The research result reveals that the issuance of permit by the Government of the Regency of Sumenep to the investors of brackish water ponds for shrimps is relevant to the procedures required in permit issuance and Regional Regulation of the Regency of Sumenep Number 12 of 2013 on Spatial Planning in the Regency of Sumenep of 2013-2033 of Regional Regulation of neighbourhood association/community association (further stated as Perda RTRW). Some legal consequences due to this development plan involve privatization of coastal area by the company running shrimp business, the loss of right of land experienced by the locals, and the irrelevance to the vision of agrarian renewal. To solve the problems, some legal efforts need to be taken: there should be review of Perda RTRW of the Regency of Sumenep along with Regional Regulation of Protection of sustainable agricultural land. Settlement regarding the title transfer of land ownership from the locals to investors and the implementation of law regarding land use and spatial planning that are pro-locals also need to be taken into account.

Keywords: land conversion, land use, brackish water pond

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmaanirrohim

Segala puji dan syukur penulois ucapkan kehadiran Allah S.W.T. dan salam semoga tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad S.A.W. berikut keluarga, para sahabat dan seluruh umat pengikutnya, atas terselesaikannya penulisan tesis ini dengan judul : Kebijakan Alih Fungsi Tanah Pertanian Di Wilayah Pesisir Untuk Industri Tambak Udang Berdasarkan Keadilan bagi Masyarakat Lokal (Studi di Kabupaten Sumenep).

Pada kesempatan ini penulis juga mengucapkan terimakasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis dalam penulisan tesis ini, antara lain :

1. Bapak Dr. Rachmad Safaat, S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
2. Bapak Dr. Istislam, S.H. M.Hum. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
3. Bapak Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing utama, atas segala bimbingan dan petunjuk yang diberikan selama proses penulisan tesis ini.
4. Bapak Dr. Iwan Permadi, selaku Pembimbing kedua, atas segala bimbingan dan petunjuk yang diberikan selama proses penulisan tesis ini.
5. Para Dosen Universitas Brawijaya yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama perkuliahan.
6. Kedua orang tua, Bapak Sukirno dan Ibu Suharyati yang telah memberikan motivasi, semangat dan juga pengorbanan yang begitu luar biasa kepada penulis.
7. Saudara Kandung Penulis, Azka Isnandaru Fajrina Mulya yang telah memberikan motivasi dan semangat
8. Kawan-kawan dan Senior penulis di Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI) yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis, baik materiil maupun imateriil
9. Kawan-kawan penulis di Madurecht person yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis, baik materiil maupun imateriil



10. Kawan-kawan Magister Ilmu Hukum angkatan 2016 yang telah memberikan pencerahan selama diperkuliahan, maupun diluar perkuliahan

11. Serta semua pihak lainnya yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu

Semoga tesis yang sederhana ini mampu bermanfaat dan apabila ada ketidaksempurnaan dalam penulisan tesis ini, maka hal tersebut bukan suatu kesengajaan, melainkan suatu kekhilafan penulis. Maka dari itu kepada seluruh pembaca mohon memaklumi dan bersedia memberikan kritik dan saran yang membangun.

Malang, 11 Juli 2018

Penulis



DAFTAR ISI

SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
ORISINALITAS PENELITIAN	iii
RINGKASAN	iv
SUMMARY	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	11
E. Orisinalitas Penulisan	12
F. Kerangka Teoritik dan Konseptual	14
1. Kerangka Teoritik	14
a. Teori Kedilan Hukum	14
b. Teori Legal Sistem	16
c. Teori Partisipasi Masyarakat	18
2. Kerangka Konseptual	20
a. Konsep Penatagunaan Tanah	20
b. Konsep Alih Fungsi Lahan	23
G. Metode Penelitian	25
a. Jenis dan Pendekatan penelitian	25
b. Lokasi Penelitian	26



c. Populasi dan Sampel	26
d. Jenis dan Sumber Data	29
e. Teknik Pengumpulan Data	31
f. Teknik Analisis Data	32
g. Definisi Operasional	33
h. Sistematika Penulisan	34
H. Desain Penelitian	37

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Hukum Agraria	38
B. Kajian Umum Tentang Hukum Penataan Ruang	42
C. Kajian Umum Tentang Hukum Perizinan	44

BAB III Kebijakan Alih Fungsi Tanah Pertanian Dekat Pesisir Untuk Industri Tambak Udang Berdasarkan Keadilan Hukum bagi Masyarakat Lokal (Studi di Kabupaten Sumenep)

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	46
1. Kecamatan Gapura	47
2. Kecamatan Dungkek	49
3. Kecamatan Batang-batang	50
4. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sumenep	52
5. Dinas Perikanan Kabupaten Sumenep	53
6. Dinas Pertanian, Tanaman Pangan, Holtikultura dan Perkebunan Kabupaten Sumenep	55
B. Faktor Penyebab Pemerintah Kabupaten Sumenep Mengeluarkan Izin Usaha Tambak Udang Kepada Investor	56
1. Faktor Hukum	57
a. Subtansi	57
b. Struktur	59
c. Budaya Hukum	69
2. Faktor Non Hukum	70

a.	Tidak Ada Upaya Meningkatkan Produktivitas Tanah dekat Pesisir oleh Masyarakat Lokal.....	71
b.	Industrialisasi Pulau Madura.....	71
C.	Akibat Hukum Dari Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Tambak Udang Di Dekat Pesisir Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep.....	77
a.	Adanya Privatisasi Pantai.....	78
b.	Masyarakat Lokal Kehilangan Kedaulatan atas Tanahnya.....	80
c.	Bertentangan Dengan Semangat Pembaruan Agraria/ Reforma Agraria.....	84
d.	Timbul Perubahan Sosial dan Budaya Masyarakat Lokal di Pesisir Kabupaten Sumenep.....	87
D.	Upaya dan Solusi Penyelesaian atas Terjadinya Konflik Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Tambak Udang Di Kabupaten Sumenep Antara Masyarakat Lokal Dengan Investor Agar Terwujudnya Keadilan Hukum Di Masyarakat.....	90
a.	Penyelesaian dalam Permasalahan Subtansi Pengaturan.....	94
b.	Penyelesaian dalam Alih Kepemilikan Tanah.....	102
c.	Penerapan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang yang Berpihak Pada Masyarakat Lokal.....	104
 BAB IV PENUTUP		
A.	Kesimpulan.....	111
B.	Saran.....	112
 DAFTAR PUSTAKA		
 LAMPIRAN		

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Penelitian Terdahulu	12
Tabel 2	Kondisi Desa-Desa di Kecamatan Gapura	48
Tabel 3	Kondisi Desa-Desa di Kecamatan Dungkek	49
Tabel 4	Kondisi Desa-Desa di Kecamatan Batang-batang	51
Tabel 5	Daftar Investor Tambak Udang di Kabupaten Sumenep	65
Tabel 6	Jumlah Konflik Agraria di Indonesia Tahun 2017	72
Tabel 7	Data Penduduk Keccamatan Gapura	88
Tabel 8	Daftar Kecamatan yang Diatur di Dalam Perda PLP2B Kabupaten Sumenep	100
Tabel 9	Daftar Kecamatan yang Tidak diatur di Dalam Perda PLP2B Kabupaten Sumenep	101



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Larangan masuk ke area tambak udang.....	64
Gambar 2	Pembuangan Limbah Tambak Udang di Desa Lapa Daya Kecamatan Dungkek Kabupaten Sumenep	67
Gambar 3	Upacara Adat <i>Rokat Tase'</i>	79
Gambar 4	Tambak udang milik masyarakat lokal.....	106



TESIS

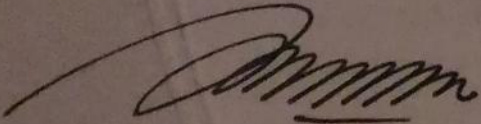
Judul :

**KEBIJAKAN ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN DI WILAYAH PESISIR
UNTUK INDUSTRI TAMBAK UDANG BERDASARKAN KEADILAN
BAGI MASYARAKAT LOKAL
(STUDI DI KABUPATEN SUMENEP)**

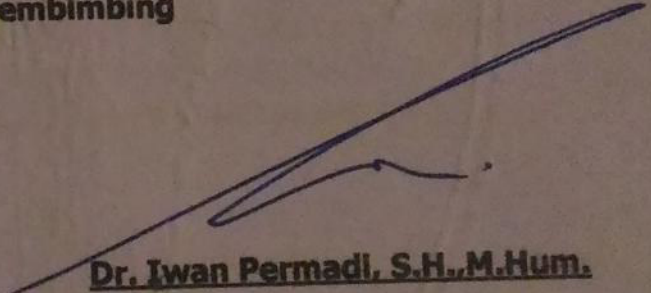
Oleh :
Azna Abrory Wardana
NIM. 166010100111025

telah dipertahankan di depan majelis penguji
pada tanggal 21 Mei 2018
dan dinyatakan memenuhi syarat

Komisi Pembimbing



Dr. Imam Koeswahyono, S.H., M.Hum.
Ketua

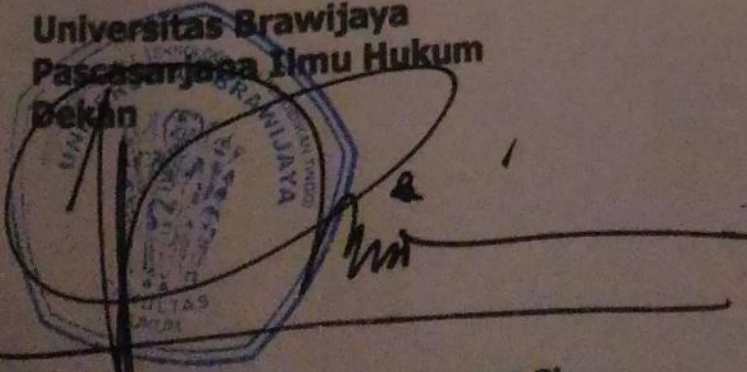


Dr. Iwan Permadi, S.H., M.Hum.
Anggota

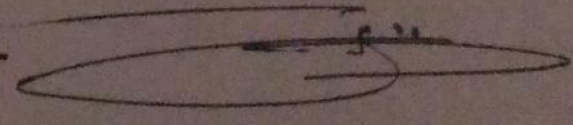
Malang,

Universitas Brawijaya
Pascasarjana Ilmu Hukum
Bekon

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.
NIP. 19620805 198802 1 001



Dr. Istislam, S.H., M.Hum.
NIP. 19620823 198601 1 002

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah TESIS ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah TESIS ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia TESIS ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (MAGISTER) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU NO. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, 21 Mei 2018
Mahasiswa

Materai
6000

Nama : Azna Abrory Wardana
Nim : 166010100111025
PS : Magister Ilmu Hukum
FH UB

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Tanah sebagai salah satu sumber daya agraria harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi Republik Indonesia. Hal tersebut tidak lepas dari fungsi dan peranan tanah yang sangat penting bagi kehidupan manusia beserta makhluk hidup lainnya. Tanah adalah tempat bermukim dari sebagian besar umat manusia, disamping sebagai sumber penghidupan bagi manusia yang mencari nafkah melalui usaha pertanian dan/ atau perkebunan sehingga pada akhirnya tanah pulalah yang menjadi tempat peristirahatan terakhir bagi manusia.¹ Maka dari itu dibutuhkan pengaturan dan penegakan hukum tentang sumber daya alam yang maksimal agar dapat dimanfaatkan oleh manusia dalam jangka waktu yang tidak terbatas dan berkelanjutan.

Landasan idiil dari pengaturan agraria di Indonesia harus berdasar pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia. Sehingga seluruh nilai-nilai yang terdapat pada Pancasila haruslah menjiwai seluruh peraturan-perundang-undangan yang mengatur segala persoalan mengenai hukum agraria di Indonesia. Pancasila juga sebagai landasan perubahan mendasar dalam ranah material, mental, dan politikal dalam kerangka perwujudan perikehidupan kebangsaan dan kewargaan yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.²

Sejalan dengan hal itu, dapat dilihat lebih jelasnya pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dimuat di dalam

¹ Muhammad Ilham Ari Saputra, **Reforma Agraria Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, Hlm. 55

² Yudi Latif, **Revolusi Pancasila**, Mizan, Jakarta, 2015, Hlm. 197

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960 (untuk selanjutnya di tulis UUPA) utamanya pada pasal 2 ayat 1 yang merupakan pengejawantahan dari pasal 33 ayat

(3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu :

“atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk juga kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”³

Dalam pasal 2 ayat (2) UUPA terdapat penjelasan mengenai hak menguasai dari negara, yaitu “memberi wewenang kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan sumber daya alam, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai sumber daya alam.”⁴ Oleh sebab itu turunan dari aturan tersebut dikenal dengan berbagai aturan-aturan tentang hak atas tanah maupun fungsi tanah dalam kaitannya dengan penataan ruang.

Juniarso Ridwan menjelaskan dalam bukunya yang berjudul hukum tata ruang, bahwa “masalah tata ruang, baik dalam ruang lingkup makro ataupun mikro, saat ini semakin mendapat perhatian yang cukup serius. Hal tersebut merupakan suatu fakta bahwa jumlah penduduk serta kebutuhan manusia yang semakin meningkat, baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Demikian juga hadirnya teknologi yang semakin maju diarahkan sebagai usaha bagi penyediaan sarana untuk memenuhi kebutuhan manusia yang kian meningkat. Namun dilain pihak, disadari atau tidak, bahwa pada dasarnya ruang atau lahan yang tersedia masih tetap seperti sedia kala.”⁵ Maka hal ini telah cukup menjustifikasi

³ Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

⁴ Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

⁵ Juniarso Ridwan, **Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah**, Nuansa, Bandung, 2016, Hlm. 21

bahwa peranan penataan ruang benar-benar memiliki kedudukan penting dalam melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan.

Penataan ruang tidak akan berjalan dengan baik apabila tidak dikaidahkan dalam bentuk peraturan, maka disinilah terdapat istilah aspek hukum tata ruang yang mengatur segala aspek penataan ruang mulai dari tingkat nasional, provinsi, hingga tingkat kabupaten/ kota agar menjamin kepastian hukum. Di Indonesia dasar hukum dalam menentukan kebijakan dan menyelenggarakan tata ruang saat ini bersumber pada Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang dimuat di dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115 (untuk selanjutnya ditulis UU Penataan Ruang).

Dalam penelitian ini, penulis memfokuskan dalam perspektif peruntukan sumber daya alam, khususnya dalam bidang pertanahan yaitu kajian tata guna tanah. Kajian hukum penatagunaan tanah merupakan salah satu bagian dari ruang lingkup hukum penataan ruang. Aspek hukum penatagunaan tanah mengkaji tentang peruntukan tanah agar dapat memberikan manfaat bagi manusia saat ini dan dimasa yang akan datang. Terlebih memasuki era pembangunan nasional yang mana pembangunan segala infrastruktur pemerintahan, pasar, properti, bangunan layanan umum, dan sebagainya sangat membutuhkan peran dari kajian hukum tata guna tanah maupun hukum tata ruang. Hal ini dimaksudkan agar kajian hukum tata guna tanah dan hukum tata ruang dapat memberikan sumbangsih pemikiran yang berdasar pada aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis. Sehingga kebijakan penatagunaan tanah dan penataan ruang memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat di era pembangunan nasional.

Dalam pasal 14 UUPA mengatur bahwa Pemerintah harus membuat suatu rencana umum yang terdiri dari persediaan, peruntukkan dan penggunaan sumber daya agraria

untuk keperluan negara, peribadatan (agama), pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan, mengembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan, serta untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan. Lebih lanjut pasal 15 UUPA mengatur agar tiap-tiap orang, badan hukum maupun instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah untuk memelihara, menambah kesuburan, serta mencegah kerusakan tanah.

Sehingga berdasar pada amanat pasal 14 dan pasal 15 UUPA, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45 (selanjutnya ditulis PP Penatagunaan Tanah) sebagai dasar hukum penatagunaan tanah di Indonesia. "Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil."⁶ Sehingga Penatagunaan tanah dapat diartikan sebagai salah satu produk kebijakan dari pemerintah dalam hal pertanahan.

Penatagunaan tanah harus disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah dan mengutamakan kepentingan masyarakat.⁷ Sebagaimana yang telah penulis jelaskan di atas bahwa pengaturan tentang pertanahan harus dapat memberikan nilai keadilan bagi masyarakat mengingat manusia memiliki hubungan yang sangat erat dengan tanah. Maka dari itu peran serta masyarakat dalam hal proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan dalam penatagunaan tanah sangat diperlukan. Peran serta masyarakat dalam pelaksanaan penatagunaan tanah secara tegas diatur dalam pasal 23 ayat (6) PP Penatagunaan Tanah, yaitu "Dalam pelaksanaan penyesuaian sebagaimana dimaksud pada

⁶ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

⁷ Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

ayat (4) dilakukan dengan melibatkan peran serta masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”⁸ Pelaksanaan penyesuaian yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah penataan kembali; upaya kemitraan; penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada negara atau pihak lain dengan penggantian yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sehingga kesesuaian dengan rencana tata ruang dan peran serta masyarakat dalam pengambilan kebijakan penatagunaan tanah oleh Pemerintah sangat diperlukan agar terciptanya keadilan hukum bagi masyarakat.

Penataan ruang dalam ruang lingkup di daerah harus berdasar pada UU Penataan Ruang, namun pada kenyataannya banyak peraturan daerah tentang tata ruang wilayah yang tidak sesuai dengan UU tersebut. Beberapa ketentuan yang terdapat dalam peraturan daerah tentang tata ruang wilayah terkadang sengaja dibuat sebagai legitimasi bagi investor dalam melakukan usahanya di wilayah tersebut. Alih fungsi tanah untuk kepentingan industri dengan cara pembebasan lahan merupakan langkah utama bagi investor dalam memulai pembangunan usahanya. Disinilah derita masyarakat lokal yang dihadapkan dalam kenyataan bahwa tindakan investor adalah legal karena sesuai dengan rencana tata ruang wilayah. Padahal masyarakat tidak dilibatkan dalam perumusan kebijakan tata ruang di wilayah tersebut. Sehingga masyarakat menyebut kejadian ini sebagai peristiwa perampasan tanah.⁹

Beberapa contoh perampasan tanah tersebut terjadi di Kabupaten Sumenep. Tanah milik masyarakat yang dekat dengan pesisir pantai dipaksa oleh investor untuk segera dijual. Para pemodal membeli tanah masyarakat untuk dipergunakan sebagai lahan tambak

⁸ pasal 23 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

⁹ Istilah “perampasan tanah” merupakan istilah yang penulis peroleh dari hasil pra-survei di Desa Lapa Taman (salah satu Desa yang menjadi obyek pembangunan tambak udang). Masyarakat sekitar menyebut dengan istilah perampasan tanah dikarenakan mereka dipaksa menjual tanahnya oleh Investor dan dilakukan oleh beberapa oknum Pemerintah daerah maupun pemerintah Desa.

udang. Tanah yang awalnya diperuntukkan sebagai lahan pertanian, kini dialih fungsikan sebagai lahan tambak udang. Dalam sudut histori, perekonomian masyarakat Sumenep tidak dapat dilepaskan oleh kegiatan-kegiatan agraris. Bahkan ketergantungan kepada tanah pertanian maupun pesisir hingga mencapai 70%-80% dari seluruh penduduk.¹⁰

Adanya pembangunan tambak udang dalam skala besar di Kabupaten Sumenep tentu berujung pada timbulnya berbagai permasalahan hukum. Mulai dari permasalahan tata guna tanah, pencemaran lingkungan, hingga pada privatisasi pantai oleh investor. Hal tersebut terjadi karena letak obyek tanah yang digunakan oleh investor dalam melakukan kegiatan usahanya adalah tanah pertanian yang berdekatan dengan pesisir pantai.

Alih kepemilikan tanah dari masyarakat lokal selaku pemilik tanah kepada investor tambak udang dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya berupa intimidasi kepada masyarakat.¹¹ Hal tersebut dilakukan oleh pihak investor karena banyak masyarakat yang tidak mau tanahnya dijual. Terlebih pandangan terhadap tanah oleh masyarakat Madura bukan hanya sebagai benda/ *property*, melainkan juga sebagai harga diri yang harus dijaga turun temurun. Karena tanah tersebut sebagian besar diperoleh dari hasil warisan leluhurnya (*tana sangkol*). Sehingga prinsip orang Madura, apabila sampai menjual tanah *sangkol*, sama halnya dengan menjual harga dirinya. Namun prinsip tersebut tidaklah gampang dipertahankan oleh sebagian masyarakat Madura. Karena berbagai cara telah dilakukan oleh pihak investor dalam rangka mewujudkan keinginannya untuk menguasai tanah milik masyarakat lokal tersebut, baik berupa intimidasi, maupun dengan cara menghasut oknum Pemerintah Desa sejak tahun 2014. Hasil investigasi dari majalah fajar menyebutkan bahwa beberapa Kepala Desa di Kecamatan Dungkek Kabupaten Sumenep

¹⁰ A. Latief Wiyata, **Carok: Konflik Kekerasan dan Harga Diri Orang Madura**, LKIS, Yogyakarta, 2013, Hlm. 44

¹¹ <https://www.bangsaonline.com/berita/20494/penolak-pembangunan-tambak-udang-di-desa-dapenda-sumenep-terintimidasi>, diakses pada tanggal 3 Januari 2018

sering diiming-imingi sejumlah uang oleh investor untuk membantu proses jual beli tanah.¹²

Cara tersebut dapat dikatakan cukup berhasil, mengingat saat ini lebih dari 500 hektar tanah di dekat pesisir Sumenep telah lepas kepemilikannya dari masyarakat lokal.¹³

Perlu diketahui bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep telah merencanakan 1.723 ha. tanah Sumenep untuk difungsikan sebagai usaha tambak udang. Hal tersebut disebutkan di dalam pasal 39 ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Tahun 2013 – 2033 dimuat di dalam Lembaran Daerah Kabupaten Sumenep Tahun 2013 Nomor 10 (untuk selanjutnya ditulis PERDA RTRW Kabupaten Sumenep).

Peraturan Daerah tersebut yang telah disahkan pada Tahun 2013 ditentang oleh beberapa kelompok masyarakat. Beberapa masyarakat membentuk komunitas yang bertujuan untuk menentang kebijakan pemerintah dalam memberikan izin kepada investor untuk menggarap tanah disekitar wilayahnya untuk usaha tambak udang. Fokus dari komunitas-komunitas tersebut mengkaji dan melakukan aksi penolakan pembangunan tambak udang karena meresahkan masyarakat sekitar.

Permasalahan tersebut timbul akibat dari tidak dilakukannya proses penatagunaan tanah yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan tentang tata guna tanah dan penataan ruang. Apabila ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan tersebut dipatuhi oleh Pemerintah Daerah, maka sangat kecil kemungkinan timbul konflik di masyarakat.

Terlebih dengan dikeluarkannya izin terhadap perusahaan di Kabupaten Sumenep,

¹² Majalah Fajar, Edisi XX Vol. XIV/ Agustus 2016

¹³ Hasil pra-survei penulis di kabupaten Sumenep pada tanggal 18 Oktober 2017

Masyarakat lokal yang tinggal di pesisir Kabupaten Sumenep mulai terancam keberadaannya. Karena banyak tanah mereka yang dipaksa untuk dijual kepada investor.

Maka dari itu sangat diperlukan adanya kajian mendalam yang membahas permasalahan penatagunaan tanah dan penataan ruang di Kabupaten Sumenep, Sehingga judul dari penelitian ini adalah **“Kebijakan Alih Fungsi Tanah Pertanian Dekat Pesisir Untuk Industri Tambak Udang Berdasarkan Keadilan bagi Masyarakat Lokal (Studi di Kabupaten Sumenep)”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis merumuskan 3 (tiga) permasalahan hukum sebagai berikut :

1. Mengapa Pemerintah Kabupaten Sumenep mengeluarkan izin kepada investor tambak udang di Kabupaten Sumenep?
2. Apa akibat hukum dari kebijakan alih fungsi lahan pertanian untuk tambak udang di dekat pesisir yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep?
3. Bagaimana upaya dan solusi penyelesaian atas terjadinya konflik alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang di Kabupaten Sumenep antara masyarakat lokal dengan investor agar terwujudnya keadilan hukum di masyarakat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yang hendak dicapai antara lain :

1. Untuk memahami dan menganalisis alasan Pemerintah Kabupaten Sumenep mengeluarkan izin kepada investor tambak udang di Kabupaten
2. Untuk memahami dan menganalisis akibat hukum dari kebijakan alih fungsi lahan pertanian untuk tambak udang di dekat pesisir yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep
3. Untuk memahami, menganalisis dan menemukan upaya dan solusi penyelesaian atas terjadinya konflik alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang di Kabupaten Sumenep antara masyarakat lokal dengan investor agar terwujudnya keadilan hukum di masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat melengkapi bahan referensi dan sumber wacana terkait dengan hukum penataan ruang dan hukum penatagunaan tanah. Bagi akademisi, semoga penelitian ini menjadi sumbangsih pemikiran dalam pengembangan keilmuan hukum dibidang hukum agraria, khususnya hukum penatagunaan tanah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan hukum agraria, khususnya yang berkaitan langsung dengan hukum penatagunaan tanah. Karena berdasarkan beberapa data, konflik agraria yang bersumber dari permasalahan penatagunaan tanah terjadi akibat peran dari Pemerintah Daerah yang tidak melakukan kebijakan

penataangunaan tanah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangsih pengetahuan kepada pemerintah Kabupaten Sumenep untuk dapat menindaklanjuti adanya kelemahan-kelemahan dalam pengaturan Perda RTRW, maupun Perda PLP2B.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan solusi bagi masyarakat, khususnya masyarakat yang tergabung dalam komunitas-komunitas yang bergerak dalam hal melakukan kajian dan aksi protes kebijakan agraria, utamanya yang berkaitan dengan hukum penatagunaan tanah dikarenakan pemerintah melakukan kebijakan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan Sehingga masyarakat lokal yang menjadi korban atas pembangunan tersebut. Masyarakat lokal yang dimaksud adalah masyarakat di Kecamatan Gapura, Dungkek, dan Batangbatang yang tinggal di dekat pesisir dan sebagian besar bekerja sebagai petani dan nelayan.

E. Orisinalitas Penelitian

Tabel 1 : Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti dan Judul	Persamaan	Perbedaan	Kebaruan
1	Nurma Kumala Dewi , dkk. Judul : Identifikasi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat Daerah Pinggiran di Kec. Gunungpati Kota Semarang	Membahas tentang alih fungsi lahan pertanian dan pengaruh terhadap kondisi sosial dan ekonomi masyarakat	Penelitian ini mengkaji berdasarkan disiplin ilmu planologi (perencanaan wilayah kota) dan lokasi penelitiannya di Kota Semarang sedangkan penelitian dari penulis mengkaji dalam perspektif hukum dan lokasi penelitiannya di Kabupaten Sumenep	Penelitian tentang alih fungsi lahan pertanian di dekat pesisir yang berkaibat pada kondisi sosial, ekonomi, religi dan budaya masyarakat lokal.
2.	Yuniarti Amelhia L. Dkk Judul : Alih Fungsi Lahan Pertanian Di Kabupaten Minahasa Utara	Membahas tentang alih fungsi lahan pertanian di dekat pesisir.	Sampel penelitian ini hanya berdasarkan data dari BPN. Sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan akan mengambil data dari instansi pemerintah yang terkait dan masyarakat yang memperoleh dampak langsung akibat dari adanya alih fungsi lahan pertanian	Mengkaji dampak dari alih fungsi lahan pertanian lebih komprehensif, terutama dalam hal <i>law in action</i> di masyarakat lokal
3	Mukti Ali Judul :	Membahas pemanfaatan tanah	Penelitian ini menggunakan	Penelitian ini akan mengkaji dampak dari

Pemanfaatan Ruang Kawasan Pesisir sebuah “Keniscayaan”?	di pesisir, adapun dalam penelitian yang akan penulis lakukan juga banyak membahas tentang privatisasi area pantai oleh investor yang mana lokasi pesisir tersebut terletak di dekat area tambak udang yang dulunya merupakan tanah pertanian.	pendekatan normatif. Sedangkan penulis menggunakan metode penelitan yuridis empiris	alih fungsi lahan pertanian yang letaknya di dekat pesisir.
---	--	---	---

Dengan demikian kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini adalah mengkaji dampak dari alih fungsi lahan pertanian lebih komprehensif, terutama dalam hal *law in action* di masyarakat kecamatan Gapura, kecamatan Dungkek dan Kecamatan Batang-batang Kabupaten Sumenep. Penelitian terdahulu memberikan manfaat bagi penulis dalam menganalisis permasalahan-permasalahan hukum yang muncul akibat adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang di dekat pesisir Kabupaten Sumenep. Adapun nilai kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini adalah adanya kajian alih fungsi lahan pertanian dalam perspektif hukum penatagunaan tanah dan hukum penataan ruang. Sehingga penelitian ini akan memberikan solusi atas permasalahan hukum yang terjadi akibat adanya alih fungsi lahan pertanian yang berdekatan dengan pesisir.

E. Kerangka Teoritik dan Konseptual

1. Kerangka teoritik

a. Teori Keadilan Hukum

Secara umum, definisi dari keadilan adalah suatu keadaan bila setiap orang memperoleh apa yang menjadi haknya dan setiap orang memperoleh bagian yang

sama dari kekayaan bersama.¹⁴ Adapun pengertian dari teori keadilan adalah suatu uraian yang berusaha secara runtut dan sistematis menjelaskan dasar alasan, ukuran pembenaran, sifat dasar, atau asal mula dari keadilan. Jadi suatu teori keadilan menguraikan apa alasannya atau mengapa sesuatu hal merupakan keadilan atau dianggap adil sehingga orang dapat membenarkan hal tersebut.¹⁵

Beberapa ahli mendefinisikan keadilan dengan pengertian yang cukup beragam. Dalam hal ini penulis menggunakan definisi keadilan pendapat dari Socrates dan Aristoteles. Socrates berpendapat bahwa keadilan diproyeksikan pada pemerintahan, keadilan tercipta apabila warga negara sudah dapat merasakan bahwa pihak pemerintah sudah melaksanakan tugasnya dengan baik.¹⁶ Alasan penulis dalam menggunakan pendapat Socrates, dikarenakan lebih relevan dengan permasalahan yang penulis teliti. Hukum Penatagunaan tanah merupakan salah satu tugas dari pemerintah. Dalam teori keadilan, Socrates menyebutkan bahwa pemerintah harus melaksanakan tugasnya dengan baik, sehingga hasil dari kinerja pemerintah yang dalam hal ini adalah kebijakan penatagunaan tanah akan menjadi tolak ukur penilaian dalam konteks keadilan.

Penulis berpendapat bahwa pemerintah dapat dikatakan telah melaksanakan tugasnya dengan baik apabila suatu kebijakan tidak bertentangan dengan:

- 1) Peraturan Perundang-undangan
- 2) Asas-asas umum pemerintahan yang baik
- 3) Kesusilaan dan kesopanan.

¹⁴ https://www.kompasiana.com/fajarmustaqiim/apa-pendapat-anda-tentang-keadilan_551f5c04a333113d31b66a6b, diakses pada tanggal 11- 12-2017

¹⁵ The Liang Gie, **Keadilan Sebagai Landasan Bagi Etika Administrasi Pemerintahan Dalam Negara Indonesia**, Liberty, Yogyakarta, 1993, Hlm. 53

¹⁶ *Loc ci*, https://www.kompasiana.com/fajarmustaqiim/apa-pendapat-anda-tentang-keadilan_551f5c04a333113d31b66a6b

Maka dalam konteks permasalahan ini, pemerintah dapat dikatakan telah menjalankan fungsi pemerintahan dengan adil apabila telah sesuai dengan tiga syarat sebagaimana yang telah penulis jelaskan diatas.

Selain teori keadilan menurut pendapat Socrates, penulis juga menggunakan teori keadilan menurut pendapat Aristoteles. Menurut Aristoteles, keadilan adalah kelayakan dalam tindakan manusia (*fairness in human action*) yang berdasar pada prinsip persamaan (*equality*). Dalam versi yang moderen, teori ini dirumuskan oleh filsuf Isaiiah Berlin dengan pernyataan yang berbunyi “*Justice is done when equals are treated equally and unequals unequally*”¹⁷ Aristoteles membagi keadilan menjadi 2 macam, yaitu keadilan kumulatif dan keadilan distributif.

Adapun teori keadilan hukum pendapat Aristoteles sangat relevan digunakan dalam penelitian ini, khususnya terkait dengan keadilan bagi masyarakat lokal yang sebagian besar bekerja sebagai nelayan dan buruh petani di kecamatan gapura, kecamatan dungkek, dan kecamatan batang-batang.

b. Teori Legal Sistem

Teori legal sistem penulis gunakan dalam mengkaji *law in action* dalam masyarakat lokal di Kabupaten Sumenep. Dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan tentang penatagunaan tanah dan penataan ruang. Penulis menggunakan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman yang menyatakan bahwa hukum harus dilihat sebagai suatu sistem. “Lawrence M.Friedman dalam bukunya yang berjudul *The Legal System : A Social Science Perspective*, menyatakan bahwa setiap sistem hukum selalu mengandung tiga komponen, yaitu komponen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal*

¹⁷ *Opp.Cit*, Hlm. 56-57

culture). A legal sistem in actual operation is complex organism in which structure, substance, and culture interact."¹⁸

Berdasarkan teori diatas, maka keterkaitannya dengan penelitian ini penulis klasifikasikan dalam tiga faktor, yaitu :

1) Faktor hukumnya sendiri

Faktor hukum tersebut dalam penelitian ini dimaknai sebagai segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penatagunaan tanah dan penataan ruang.

2) Faktor penegak hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau keperibadian dari petugas penegak hukum menjadi sangat penting. Faktor penegak hukum yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu pegawai di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sumenep, Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata ruang Kabupaten Sumenep, Kantor Pertanahan Kabupaten Sumenep, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Sumenep, serta Fungsiaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep.

3) Faktor Budaya Hukum

Budaya hukum adalah istilah yang digunakan untuk menunjukkan tradisi hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat hukum. Dalam masyarakat hukum yang sederhana, kehidupan masyarakat terikat ketat oleh solidaritas mekanis, persamaan kepentingan, dan kesadaran. Sehingga masyarakat lebih menyerupai suatu keluarga besar,

¹⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York., 1969, hlm.16

maka hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Bentuk hukum ini dikenal sebagai budaya hukum tidak tertulis (*unwritten law*) dan terdapat pada masyarakat-masyarakat tradisional.¹⁹

Faktor budaya hukum sangat menentukan berlakunya hukum dimasyarakat. Hal ini penulis definisikan terkait dengan budaya ataupun kebiasaan masyarakat Sumenep tentang tanah.

c. Teori Partisipasi Masyarakat

Teori partisipasi masyarakat digunakan oleh penulis untuk menganalisis tentang peran serta masyarakat dalam proses pembentukan, pelaksanaan maupun pengawasan proses penatagunaan tanah di Kabupaten Sumenep, khususnya masyarakat lokal yang tinggal di dekat pesisir pantai di Kabupaten Sumenep.

Adapun teori partisipasi masyarakat yang penulis gunakan disini adalah teori partisipasi masyarakat yang dikemukakan oleh Sherry R. Arnstein. Sherry R. Arnstein membagi jenjang partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam tiga tingkat partisipasi masyarakat dengan berdasar kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat.²⁰

Tingkat partisipasi dari tertinggi ke terendah adalah sebagai berikut:

i. *Citizen control*

Citizen control berarti bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam hal mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan

ii. *Delegated Power*

Pada tingkatan ini, masyarakat diberikan limpahan wewenang untuk membuat keputusan pada rencana tertentu

¹⁹ Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Pustaka Setia, Bandung, 2011, Hlm. 60

²⁰ Sigit Wicaksono, *Pengaruh lama tinggal terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan pemukiman*, jurnal ComTech Vol. 4 No. 1, 2013, Hlm. 27

iii. *Partnership*

Masyarakat berhak berunding dengan pengambilan keputusan atau pemerintah, atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara masyarakat dan pemerintah.

iv. *Placation*

Pemerintah perlu menunjuk sejumlah orang dari bagian masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota suatu badan publik, dimana mereka mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan.

v. *Consultation*

Pada tingkatan ini, masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi rapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat tersebut akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

vi. *Informing*

Pemerintah hanya memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan proposal kegiatan, namun masyarakat tidak diberdayakan dalam mempengaruhi hasil.

vii. *Therapy*

Pemerintah hanya memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat.

viii. *Manipulation*

Tingkatan ini merupakan tingkatan terendah, dimana masyarakat hanya dipakai namanya saja sebagai syarat formalitas.

Dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa peran serta masyarakat dalam pelaksanaan proses alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang di Kabupaten Sumenep harus berdasar pada tingkatan yang tiga teratas sebagaimana yang tercantum pada teori tersebut, yaitu adanya *citizen control*, *delegated power*, dan *partnership* dari masyarakat lokal yang sebagian besar bekerja sebagai petani dan nelayan di Kecamatan Gapura, Kecamatan Dungkek, dan Kecamatan Batang-batang Kabupaten Sumenep.

2. Kerangka Konseptual

a. Konsep Penatagunaan Tanah (*Land Use*)

Tata guna lahan (*land use*) adalah suatu upaya dalam merencanakan penggunaan lahan yang ada dalam suatu kawasan yang meliputi pembagian wilayah untuk pengkhususan fungsi-fungsi tertentu, misalnya fungsi pemukiman, Perdagangan, industri, dll. Rencana tata guna lahan merupakan kerangka kerja yang menetapkan keputusan-keputusan terkait tentang lokasi, kapasitas dan jadwal pembuatan jalan, saluran air bersih dan air limbah, gedung sekolah, pusat kesehatan, taman dan pusat-pusat pelayanan serta fasilitas umum lainnya.²¹

Bentuk dari penggunaan lahan adalah pemanfaatan tanah. Pemanfaatan lahan tersebut dapat berupa pemanfaatan dari lahan yang belum terbangun menjadi lahan terbangun atau berupa konversi dari satu jenis pemanfaatan ke pemanfaatan lainnya. Salah satu tujuan utama dari pemanfaatan tanah adalah untuk mendapatkan nilai tambah tertinggi dari kegiatan yang diselenggarakan di

²¹ Dina Arifa, https://www.academia.edu/13367793/Teori_Tata_Guna_Lahan_Land_Use, diakses pada tanggal 6 Februari 2018

atas lahan. Pembuatan rencana tata guna tanah harus sejalan dengan asas-asas yang terdapat dalam penatagunaan tanah. Yaitu :²²

1) Prinsip penggunaan aneka (*principle of multiple use*) diupayakan agar perencanaan harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada kesatuan tanah tertentu;

2) Prinsip penggunaan maksimal (*principle of maximum production*)

Perencanaan harus diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak;

3) Prinsip penggunaan yang optimal (*principle of optimalization use*)

4) perencanaan harus diarahkan agar memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pengguna tanpa merusak kelestarian kemampuan lingkungan.

Dengan demikian konsep penatagunaan tanah harus memberikan nilai keadilan dan manfaat bagi masyarakat, serta penatagunaan tanah perlu memperhatikan kelestarian lingkungan agar terwujud pembangunan yang berkelanjutan.

Dasar hukum pengaturan penatagunaan tanah di Indonesia telah diatur di dalam PP Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah. Pada pasal 1 dijelaskan bahwa, yang dimaksudkan penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah, yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Penatagunaan tanah ini merujuk pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/ Kota yang telah

²² Imam Koeswahyono, **Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang di Indonesia**, UB Press, Malang, 2012, hlm. 55

ditetapkan seperti yang tercantum pada pasal 3 mengenai tujuan dari penatagunaan tanah. Maka dari itu, penatagunaan tanah merupakan ujung tombak dalam mengimplementasikan RTRW di lapangan.

Konsep tentang penataan guna tanah dalam penelitian ini dibutuhkan sebagai parameter dalam melakukan penilaian terhadap kesesuaian proses tata guna tanah di Sumenep, khususnya tanah yang dipergunakan untuk industri tambak udang. Alih fungsi lahan pertanian untuk tambak udang di Kabupaten Sumenep dapat dinilai baik dan bermanfaat bagi masyarakat apabila telah dilakukan sesuai dengan asas-asas penatagunaan tanah. Selain itu, kajian ini juga sangat dibutuhkan dalam hal menemukan solusi atas permasalahan yang penulis angkat.

b. Konsep Alih fungsi Lahan

Penggunaan lahan mengarah pada bentang tanah yang ditetapkan memiliki fungsi tertentu. Secara fisik sudah tentu berupa ruang yang dibatasi oleh batas kepemilikan atau pengelolaan lahan. Penggunaan lahan perlu meninjau potensi alamiah yang dimiliki kawasan tersebut. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20 tahun 2007 tentang Pedoman Teknik Analisis Aspek Fisik dan Lingkungan, Ekonomi serta Sosial Budaya dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang yang ditetapkan pada tanggal 12 Juli 2007 menetapkan ada 4 (empat) komponen fisik utama yang harus diperhatikan, antara lain klimatologi, topografi, hidrologi dan geologi serta beberapa komponen tambahan antara lain sumber daya mineral/bahan galian, bencana alam dan penggunaan lahan.²³

²³ Johannes Parlindungan, Disampaikan dalam Mata Kuliah Pengantar PWK Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik, Universitas Brawijaya, diakses melalui <http://johannes.lecture.ub.ac.id/files/2014/10/01-PPWK-Tata-guna-lahan.pdf> pada tanggal 5 Februari 2018.

Alih Fungsi Lahan adalah suatu proses perubahan penggunaan lahan dari bentuk penggunaan tertentu menjadi penggunaan lain misalnya ke-non pertanian.

Dan biasanya dalam pengalih fungsinya mengarah ke hal yang bersifat negatif bagi ekosistem lingkungan alam sawah itu sendiri.²⁴ Hal yang perlu dipertimbangkan dalam kaitan mengarahkan pergeseran fungsi lahan melalui pendekatan penataan ruang adalah perimbangan antara nilai ekonomi fungsi lahan pertanian dengan fungsinya yang baru.²⁵

Pada dasarnya proses alih fungsi tanah biasa terjadi dengan diawali penjualan tanah, uang hasil penjualan tersebut akan meningkatkan kesejahteraan petani, tetapi karena umumnya sebagian besar uang hasil penjualan tersebut dibelanjakan untuk aset non produktif seperti membuat/ rehabilitasi rumah dan pembelian kendaraan, maka tanah pertanian sebagai sumber mata pencaharian utama akan semakin sempit yang dalam jangka panjang akan semakin menurunkan skala usahanya. Peralihan tanah sawah bisa saja diiringi oleh penurunan tingkat kesejahteraan petani, hal ini dapat diidentifikasi dari penurunan luas tanah pertanian milik dan luas tanah garapan, yang secara keseluruhan bermuara kepada penurunan pendapatan.

Ada beberapa penyebab tingginya alih fungsi lahan diantaranya rendahnya tingkat keuntungan bertani padi sawah, tidak dipatuhinya peraturan tata ruang (lemahnya penegakkan hukum tentang tata ruang), keinginan mendapatkan keuntungan jangka pendek dari pengalihfungsian lahan sawah, dan rendahnya

²⁴ I Made Mahadi Dwipradnyana, 2014. Faktor-faktor yang mempengaruhi Konversi lahan Pertanian Serta Dampak Terhadap Kesejahteraan Petani (study kasus di subak jadi, kecamatan kediri, tabanan)

²⁵ Penataan Ruang dan Pergeseran Fungsi Lahan di Jalur Pantura Jawa Barat, Jurnal Perencana wilayah Kota - ITB, Bandung, Hlm. 5, <http://www.sappk.itb.ac.id/jpwwk/wp-content/uploads/2015/07/VOL-5-NO-16-2.pdf>, diakses pada tanggal 23 Maret 2018

koordinasi antara lembaga dan departemen terkait dengan perencanaan penggunaan lahan.²⁶

F. Metode penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris akan menjawab berbagai permasalahan-permasalahan yang diteliti oleh penulis, yaitu mengenai “Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Tambak Udang (Studi di Kabupaten Sumenep)” karena pada penelitian ini, penulis memfokuskan pada pelaksanaan pengaturan zonasi dan peran serta dari masyarakat Kabupaten Sumenep dalam proses penataan ruang.

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan yang memperlihatkan kesenjangan antara hukum dengan kenyataan dalam masyarakat. Kenyataan yang dimaksud adalah bekerjanya hukum penatagunaan tanah di Kabupaten Sumenep yang berhasil penulis kumpulkan pada kegiatan pra-survai.

Adapun metode pendekatan untuk penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yang merupakan pendekatan dengan menganalisis tentang bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem norma ketika bekerja dalam masyarakat.

Yuridis sosiologis mengarahkan lingkup kajiannya pada keberlakuan empirik ataupun faktual dari hukum. Obyek sosiologi hukum pada tingkat pertama adalah kenyataan dalam masyarakat, dan baru pada tingkatan kedua adalah kaidah-kaidah hukum, yang dengan salah satu cara memainkan peranan dalam kemasyarakatan itu.²⁷

2. Lokasi Penelitian

²⁶<http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/26489/Chapter%20II.pdf?sequence=4&isAllowed=y>, diakses pada tanggal 6 Februari 2018

²⁷ Otje Salman, **Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali**, Refika Aditama, Bandung, 2015, Hlm. 61

Lokasi penelitian ini akan dilaksanakan di beberapa kecamatan yang termasuk dalam wilayah administratif Kabupaten Sumenep yaitu Kecamatan Dungkek, Batangbatang dan Gapura Karena pada kecamatan tersebut terdapat pembangunan tambak udang oleh investor yang berakibat pada permasalahan hukum berupa alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang. Data sekunder yang telah penulis kumpulkan tercatat bahwa sekitar 500 hektar tanah pertanian yang letaknya di dekat pesisir Kabupaten Sumenep peruntukannya telah berubah menjadi tambak udang.²⁸

3. Populasi dan Sampel

Sebagaimana yang telah penulis uraikan tentang permasalahan-permasalahan hukum yang terjadi di Kabupaten Sumenep terkait dengan keadilan hukum dan kedaulatan atas tanahnya akibat adanya pembangunan industri tambak udang, penulis mengambil populasi di tiga kecamatan yang terdapat di Kabupaten Sumenep, yaitu seluruh masyarakat kecamatan di tiga Kecamatan tersebut yang sebelumnya sebagai pemilik tanah (yang saat ini telah dialih fungsikan menjadi tambak udang oleh infestor), dan seluruh nelayan di kecamatan tersebut. Dengan rasionalisasi bahwa mereka adalah dua golongan orang yang paling dirugikan secara materiil maupun imateriil. Adapun jumlah populasi secara keseluruhan diperkirakan sekitar 4.000 orang.²⁹

Perlu diketahui bahwa permasalahan hukum tersebut sebenarnya tidak hanya terjadi di tiga kecamatan tersebut, melainkan juga terjadi di hampir seluruh wilayah kecamatan di Kabupaten Sumenep yang memiliki pesisir (berbatasan langsung dengan laut). Namun penulis hanya memilih tiga kecamatan sebagai populasi dalam penelitian

²⁸ Data Majalah Fajar Edisi XX Vol. XIV/ Agustus 2016

²⁹ *Ibid*

ini, yaitu Kecamatan Dungkek, Kecamatan Batang-batang dan Kecamatan Gapura dengan alasan sebagai berikut :

- a. Pada wilayah tersebut terdapat pelanggaran-pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sumenep terkait dengan proses penatagunaan tanah dan alih fungsi lahan pertanian di dekat pesisir dan privatisasi wilayah pesisir;
- b. Pada wilayah tersebut terdapat aktivitas-aktivitas penolakan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pembangunan tambak udang oleh investor;
- c. Wilayah di tiga Kecamatan tersebut telah banyak dilakukan aktivitas-aktivitas industri tambak udang. Hal tersebut dijustifikasi oleh adanya berbagai perlawanan yang dilakukan oleh kelompok masyarakat maupun mahasiswa yang menuntut Pemerintah untuk mencabut izin investor untuk melakukan pembangunan tambak udang di Kecamatan Gapura, Batang-batang dan Dungkek.³⁰

Adapun sampel penelitian yang penulis ambil dalam penelitian ini adalah pengambilan sampel dengan metode *purposive sampling* yaitu pengambilan sampel yang berdasarkan atas suatu pertimbangan tertentu seperti sifat-sifat populasi ataupun ciri-ciri yang sudah diketahui sebelumnya.³¹ Sehingga berdasarkan teknik *purposive sampling*, maka penulis menentukan responden dari penelitian ini sebagai berikut :

- a. Beberapa orang yang dulunya sebagai pemilik tanah di dekat pesisir Kecamatan Dungkek, Gapura dan Batang-batang. Dari sampel ini penulis diharapkan dapat mengetahui tentang proses peralihan hak atas tanah yang dilakukan oleh mereka dengan pihak investor;

³⁰http://beritajatim.com/politik_pemerintahan/292666/darurat_agraria_warga_sumenep_demo_tolak_investor.html

³¹ Notoatmojo, <https://www.statistikian.com/2017/06/penjelasan-teknik-purposive-sampling.html> diakses pada tanggal 17-12-2017

- b. Beberapa orang dalam kelompok masyarakat yang tinggal di wilayah dekat pesisir di Kecamatan Dungkek, Gapura dan Batang-batang yang sebagian besar dirugikan akibat adanya pembangunan industri tambak udang di Kabupaten Sumenep. Dari sampel ini penulis diharapkan dapat mengetahui dampak dari alih fungsi hak atas tanah pertanian menjadi tambak udang sehingga hal ini sangat berkaitan dengan kedaulatan atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat pesisir;
- c. Beberapa pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sumenep yang memiliki tugas dan wewenang dalam melakukan izin terhadap pemanfaatan ruang dan pelaksanaan penataan ruang di Kabupaten Sumenep. Dari sampel ini penulis diharapkan dapat mengetahui proses perizinan terhadap pemanfaatan ruang dan pelaksanaan penataan ruang yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sumenep;
- d. Beberapa anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Sumenep yang memiliki tugas dan wewenang khusus dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini pembentukan Peraturan daerah Kabupaten Sumenep. Dari sampel ini penulis diharapkan dapat mengetahui proses pembuatan Perda RTRW Kabupaten Sumenep dan proses pembuatan RAPERDA Kabupaten Sumenep tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Selain itu, penulis juga diharapkan memperoleh data terkait dengan fungsi kontrol dari DPRD Kabupaten Sumenep terhadap pelaksanaan penatagunaan tanah di Kabupaten Sumenep, khususnya terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data pada penelitian ini terbagi atas 3 jenis. Yaitu : data primer, data sekunder, dan data tersier.

a. Data Primer

Data primer diperoleh langsung dari obyek penelitian. Yaitu dengan cara observasi, wawancara dari responden. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dalam penelitian ini terdapat 4 jenis responden, yaitu beberapa pemilik tanah terdahulu, beberapa masyarakat pesisir yang bekerja sebagai nelayan, beberapa pegawai dilingkungan pemerintah Kabupaten Sumenep, dan beberapa anggota DPRD Kabupaten Sumenep. Keempat responden tersebut akan disesuaikan dengan situasi dan kondisi lapangan pada saat penelitian yang nantinya data tersebut menjadi data primer.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari bahan kepustakaan dengan cara menelusuri peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, artikel ilmiah, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya.

Sumber data sekunder yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan setidaknya meliputi :

- 1) UUD NRI Tahun 1945
- 2) TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- 3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- 4) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
- 5) Kitab Undang-undang Hukum Perdata

- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah
- 8) Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033

c. Data Tersier

Data tersier digunakan oleh penulis sebagai data pendukung dalam penelitian ini.

Setidak-tidaknya berupa :

- 1) Kamus Hukum
- 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)
- 3) Kamus Bahasa Madura

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh dari hasil observasi dan wawancara dengan seluruh masyarakat yang berada di sekitar kawasan tambak udang, serta masyarakat yang tanahnya dijual kepada pihak investor yang menginvestasikan berupa tambak udang di Kabupaten Sumenep.

Mengikuti konsep Van Vollenhoven, penelitian dilakukan dengan jalan turun ke lapangan untuk mengamati perilaku-perilaku yang diidentifikasi sebagai perilaku hukum dan mencatat keterulangannya. Karena kerja melakukan amatan perilaku guna menemukan polanya itu mesti dilakukan dalam suatu rentang waktu yang relatif panjang, maka dalam praktek amatan diganti dengan jalan mewawancarai informan.³² Sehingga data primer berupa wawancara dilakukan oleh penulis dengan beberapa pihak di instansi di lingkungan pemerintahan Kabupaten Sumenep yang

³² Soetandyo Wigjosoebroto, **Hukum - Konsep dan Metode**, Setara Press, Malang, 2013, Hlm. 64

berwenang dalam menerbitkan izin penanaman modal (BPPT), membuat Perda RTRW (DPRD), menjalankan Perda RTRW (Dinas Tata Ruang), dan sebagainya.

- b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh penulis dari penelitian kepustakaan, dengan mengumpulkan data dan mengidentifikasi, mengklarifikasi dan membaca kemudian mengumpulkan serta mempelajari data yang terdapat peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel, internet, kamus hukum, dll. yang terkait dengan hukum penataan ruang.

6. Teknik Analisis Data

a. Analisa Data Primer

Analisis data primer pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif, yaitu data yang disusun secara sistematis kemudian dianalisa kualitatif. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis. Sehingga dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan berbagai data primer yang penulis dapatkan di lokasi penelitian, lalu diurutkan berdasarkan klasifikasi permasalahan, dampaknya, serta solusi atas permasalahan tersebut dengan menggunakan berbagai teori-teori dan konsep hukum.

b. Analisis Data Sekunder

Analisis data sekunder dilakukan dengan menggunakan analisis asas-asas hukum, dimana intisari perundang-undangan yang dalam hal ini adalah Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan penatagunaan tanah sebagai data sekunder naskahnya diinterpretasikan guna mencari makna dari naskah pasal-pasal tertentu yang mengatur tentang permasalahan yang sedang diteliti dari perundang-undangan, demi mewujudkan jawaban dari permasalahan tersebut.

7. Definisi Operasional

a. Kebijakan

Kebijakan adalah serangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar dari rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak. Kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan yang dibuat oleh pejabat yang berwenang dan berkaitan dengan hukum administrasi negara. Khususnya kebijakan dalam hal hukum penatagunaan tanah dan hukum penataan ruang.

b. Alih Fungsi Lahan Pertanian

Alih fungsi lahan pertanian yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perubahan fungsi tanah yang awalnya sebagai lahan pertanian statusnya hak milik, yang karena oleh sebab tertentu menjadi tambak udang yang letaknya di dekat pesisir Kabupaten Sumenep.

c. Industri Tambak Udang

Industri tambak udang yang dimaksud dalam penelitian ini adalah salah satu investasi yang dilakukan di Kabupaten Sumenep oleh investor luar Sumenep dibidang tambak udang. Adapun aktivitas dari perusahaan tersebut menimbulkan permasalahan-permasalahan hukum yang merugikan masyarakat. Misalnya : perubahan sosial, budaya, religi serta pencemaran lingkungan.

d. Masyarakat Lokal

Yang dimaksud dengan masyarakat lokal dalam penelitian ini adalah masyarakat yang tinggal di sekitar pesisir Kabupaten Sumenep yang bekerja sebagai petani dan nelayan.

e. Konflik

Konflik menurut pengertian hukum adalah perbedaan pendapat, perselisihan paham, sengketa antara dua pihak tentang hak dan kewajiban pada saat dan keadaan yang sama.³³

8. Sistematika Penulisan

Penelitian tesis dengan judul **Kebijakan Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Industri Tambak Udang Berdasarkan Keadilan Hukum Bagi Masyarakat Lokal**

(Studi di Kabupaten Sumenep) terdiri dari 4 (empat) bab, yang disusun berdasarkan sub bab secara sistematis dengan tujuan untuk memperjelas serta mempermudah dalam penulisan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti oleh penulis. Adapun rincian dari tiap-tiap bab tersebut adalah :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini menguraikan tentang latar belakang permasalahan penelitian ini yang didasarkan adanya ketidaksinkronan antara *law in book* yang dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan tentang penatagunaan tanah, dengan *law in action* di dalam masyarakat Kabupaten Sumenep. Khususnya terkait dengan permasalahan alih fungsi tanah pertanian untuk industri tambak udang di Kabupaten Sumenep yang saat ini telah dilakukan oleh investor swasta.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini menguraikan mengenai berbagai macam pengertian diantaranya pengertian tentang hukum agraria, penataan ruang dan perizinan di Indonesia.

³³ P. Parlindungan, **Pendaftaran Tanah Indonesia**, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 159

BAB III: Analisis Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Tambak Udang di Kabupaten Sumenep Berdasarkan Keadilan Hukum Bagi Masyarakat Lokal

Bab III berisi pembahasan dan analisis dari permasalahan yang penulis teliti.

Terdiri dari 4 (empat) sub-bab. Yaitu :

- a. Gambaran umum lokasi penelitian
- b. Faktor penyebab dikeluarkannya izin usaha oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep kepada investor tambak udang di Kabupaten Sumenep.
- c. Akibat hukum dari kebijakan alih fungsi lahan pertanian untuk tambak udang di dekat pesisir yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep
- d. Upaya dan solusi penyelesaian atas terjadinya konflik alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang di Kabupaten Sumenep antara masyarakat lokal dengan investor agar terwujudnya keadilan hukum di masyarakat

BAB IV : Penutup

Pada bab penutup, penulis membagi menjadi kesimpulan dan saran.

Kesimpulan terdiri dari tiga jawaban atas rumusan masalah, sedangkan saran adalah masukan dari penulis kepada stake holder terkait, maupun kepada masyarakat.

Desain Penelitian

Latar Belakang

Tanah pertanian yang letaknya di dekat pesisir Kabupaten Sumenep banyak dialihfungsikan menjadi tambak udang. Kebijakan alih fungsi tanah pertanian tersebut menimbulkan permasalahan di masyarakat karena dalam pelaksanaannya banyak yang tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam PP Penatagunaan tanah. Khususnya masyarakat lokal yang banyak bekerja sebagai nelayan dan petani merasa sangat dirugikan atas adanya kebijakan alih fungsi lahan pertanian untuk industri tambak udang.

Latar Belakang

- 1) Mengapa Pemerintah Kabupaten Sumenep mengeluarkan izin kepada investor tambak udang di Kabupaten Sumenep?
- 2) Apa akibat hukum dari kebijakan alih fungsi lahan pertanian untuk tambak udang di dekat pesisir yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep dan bertentangan dengan konsep penatagunaan tanah?
- 3) Bagaimana upaya dan solusi penyelesaian atas terjadinya konflik alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang di Kabupaten Sumenep antara masyarakat lokal dengan investor agar terwujudnya keadilan hukum di masyarakat?

Kerangka Teoritik dan Konseptual

1. Teori *Legal System*
2. Teori Penatagunaan Tanah
3. Teori Partisipasi Masyarakat
4. Teori Keadilan Hukum

Hasil dan Pembahasan

- 1) Gambaran Umum Lokasi Penelitian
- 2) **Faktor Penyebab Pemerintah Kabupaten Sumenep Mengeluarkan Izin Usaha Tambak Udang Kepada Investor**
Terdapat dua faktor, yaitu :
 - Faktor Hukum (Subtansi, Struktur dan Budaya Hukum)
 - Faktor Non Hukum (Tidak ada upaya peningkatan produktivitas tanah dekat pesisir oleh masyarakat lokal, adanya indikasi tanah pesisir di Sumenep terdapat sumber minyak dan gas bumi, adanya indikasi planing pengembangan wisata Sumenep)
- 3) **Akibat Hukum Dari Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Tambak Udang untuk investor Di Dekat Pesisir Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep**
 - Adanya privatisasi pantai (menggunakan analisis preskriptif)
 - Timbulnya konflik agraria di Sumenep
 - Bertentangan dengan semangat land reform
 - Timbul Perubahan Sosial dan Budaya Masyarakat Lokal di Pesisir Kabupaten Sumenep
- 4) **Upaya dan Solusi Penyelesaian atas Terjadinya Konflik Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Tambak Udang Di Kabupaten Sumenep Antara Masyarakat Lokal Dengan Investor Agar Terwujudnya Keadilan Hukum Di Masyarakat**
 - Penyelesaian dalam Permasalahan Subtansi Pengaturan (dibagi menjadi dua analisis, yaitu : peninjauan kembali Perda RTRW Kabupaten Sumenep, dan analisis Perda PLP2B Kabupaten Sumenep.
 - Penyelesaian dalam Alih Kepemilikan Tanah
 - Penerapan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang yang Berpihak Pada Masyarakat Lokal

Metode Penelitian

- Jenis Penelitian : Yuridis Empiris
- Pendekatan Penelitian : Yuridis Sosiologis
- Data yang digunakan : Data Primer, Data Sekunder dan Data tersier

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Hukum Agraria

Hukum Agraria adalah seperangkat hukum yang mengatur hak penguasaan atas sumber daya alam (*natural resources*) yang meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, bahkan dalam batas-batas yang ditentukan juga termasuk ruang angkasa.¹ Dasar hukum agraria di Indonesia adalah UUPA yang mana secara hierarki, UU tersebut merupakan peraturan lebih lanjut dari pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Pengertian dari Hukum agraria dibedakan dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas meliputi hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, hukum perikanan, hukum kehutanan dan Hukum Penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.² Secara umum, hukum agraria setelah berlakunya UUPA dibagi menjadi dua bidang. Yaitu

1. Hukum Agraria Perdata (kePerdataan)

Yaitu keseluruhan dari ketentuan-ketentuan hukum yang bersumber pada hak perseorangan dan/ atau badan hukum yang mewajibkan, memperbolehkan, melarang dipelakukannya perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah (obyeknya). Hukum agraria dalam perspektif hukum kePerdataan dalam penelitian ini akan banyak mengkaji permasalahan pengalihan hak atas tanah dari pemilik tanah semula kepada investor tambak udang di Kabupaten Sumenep. Adapun Pengalihan hak atas tanah tersebut banyak dilakukan dengan cara jual beli tanah pertanian.

¹ Arie Sukanti Hutagalung dkk., **Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia**, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012 hlm. 128.

² Urip Santoso, **Hukum Agraria : Kajian Komprehensif**, Kencana, Jakarta, 2012, Hlm. 7

“Dalam pasal 16 UUPA terdapat 8 macam hak atas tanah, yaitu :

- a. Hak milik
- b. Hak guna usaha
- c. Hak guna bangunan
- d. Hak pakai
- e. Hak sewa
- f. Hak membuka tanah
- g. Hak memungut hasil hutan
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.”³

Berdasarkan 8 (delapan) hak atas tanah tersebut diatas, penulis akan mengklasifikasikan dan menganalisis hak-hak atas tanah di Kabupaten Sumenep yang awal peruntukannya sebagai lahan pertanian, kemudian dirubah menjadi industri tambak udang.

2. Hukum Agraria Administrasi (administratif)

Yaitu keseluruhan dari ketentuan hukum yang memberi wewenang kepada pejabat dalam menjalankan praktik hukum negara, serta mengambil tindakan dari masalah-masalah agraria yang timbul. Pada penelitian ini penulis mengkaji permasalahan-permasalahan hukum agraria dalam ranah hukum administrasi. Dikarenakan hukum penataan ruang merupakan salah satu kajian hukum agraria yang termasuk dalam bidang hukum agraria administrasi. Namun demikian, penelitian ini juga sedikit membahas lingkup kajian hukum agraria bidang kePerdataan, yaitu beberapa permasalahan terkait

³ Ketentuan Pasal 16 UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

dengan peralihan hak atas tanah yang sebelumnya merupakan hak milik atas petani, lalu dialihkan kepada pihak investor.

Pada hakikatnya tanah memiliki nilai-nilai filosofis yang sangat bermanfaat bagi hajat hidup orang banyak apabila dikelola dengan cara yang baik, adil, dan merata.

Untuk mengelola nilai tanah yang meliputi nilai produksi, nilai ekonomi, nilai sosial, nilai budaya, nilai lokasi, nilai politik, serta nilai hukum, diperlukan peranan dari pemerintah untuk dapat mengelola tanah dengan baik untuk kesejahteraan masyarakat sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Nilai-nilai tanah tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :⁴

1) Nilai Produksi

Merupakan nilai yang dapat berupa sumber daya alam, misalnya : minyak dan gas bumi, batu bara, dan lain sebagainya yang dihasilkan dari dalam tanah.

2) Nilai Lokasi

Merupakan suatu tempat dimana terjadi interaksi antar manusia. Di tempat tersebut dan lokasi ini tidak akan lepas dari tanah. Misalnya, untuk mendirikan rumah, maka dibutuhkan lokasi untuk membangunnya. Lokasi yang dimaksud disini adalah berupa tanah. Sehingga dapat dikatakan bahwa tanah memiliki nilai lokasi

3) Nilai Ekonomi

Dalam hal ekonomi, tanah merupakan sumber mata pencaharian. Karena diatas tanah tersebut merupakan sumber penghidupan sehari-hari. Sehingga kehilangan tanah dapat diartikan sebagai kehilangan mata pencahariannya.

4) Nilai Sosial

⁴ Muhammad Ilham Arisaputra, *Op. Cit.*, Hlm. 87

Secara sosial, tanah bagi pemiliknya memiliki nilai sosial seperti ikatan dengan leluhur mereka yang harus dijaga, identitas sosial yang harus dipertahankan, dan lainnya.

5) Nilai Budaya

Tanah memiliki nilai budaya, yaitu tempat lahirnya suatu kebudayaan dari masyarakat setempat. Misalnya di Madura, budaya kerapan sapi dan adanya upacara *rokot tase*⁵ merupakan salah satu bukti bahwa tanah memiliki nilai budaya.

6) Nilai Politik

Politik pada dasarnya identik dengan kekuasaan. Kekuasaan tersebut memerlukan adanya suatu wilayah untuk mendukung kekuasaan tersebut, dan wilayah yang dimaksud disini berupa tanah.

7) Nilai Hukum

Tanah memiliki nilai hukum karena berkaitan erat terhadap kepemilikan atas tanah tersebut. Untuk mengakui kepemilikan tanah tersebut diperlukan adanya suatu alat yang memiliki kekuatan hukum yang sangat mengikat dan sempurna yang dinamakan sertifikat hak atas tanah.

C. Kajian Umum Tentang Hukum Penataan Ruang

Penataan ruang berkaitan dengan Hak Menguasai Negara (HMN) yang termanifestasi antara lain pada rencana (*het plan*) yang merupakan keseluruhan dari tindakan yang saling berkaitan dari tata usaha negara yang mengupayakan terlaksananya keadaan tertentu yang tertib dan teratur.⁵ Adapun ruang yang dimaksud, menurut Menurut D.A. Tisnaadmidjaja, adalah “wujud fisik wilayah dalam dimensi geografis dan geometris

⁵ Philipus M. Hadjon dkk., **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997, hlm. 156

yang merupakan wadah bagi manusia dalam melaksanakan kegiatan kehidupannya dalam suatu kualitas kehidupan yang layak”.⁶

Herman Hermit berpendapat tentang asas hukum penataan ruang yaitu “sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan”⁷ Adapun dasar hukum penataan ruang di Indonesia diatur di dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Dalam hukum penataan ruang terdapat 3 pilar utama sebagaimana yang dijelaskan di dalam UU Penataan Ruang, yaitu perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian.

“Perencanaan yang dimaksud adalah tahapan awal dalam suatu proses kebijakan untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.”⁸ “Pemanfaatan ruang adalah upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang yang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program, beserta pembiayaannya.”⁹ Adapun pengendalian yang dimaksud adalah “upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang”.¹⁰ Berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti, dapat dilihat pula di dalam ketentuan pasal 2 Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang. Yaitu :

⁶ D.A Tiasnaadmidjaja dalam Asep Warlan Yusuf. **Pranata Pembangunan**. Bandung: Universitas Parahiayang 1997. hlm. 6.

⁷ Herman Hermit. **Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang**. Bandung, Mandar Maju, 2008. hlm. 68.

⁸ Ketentuan Pasal 1 ayat (13) UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

⁹ Ketentuan Pasal 1 ayat (14) UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

¹⁰ Ketentuan Pasal 1 ayat (15) UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

“Masyarakat berperan dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan hak dan kewajiban yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.”¹¹

Masyarakat dalam pasal tersebut di definisikan sebagai Masyarakat adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat, korporasi, dan/atau pemangku kepentingan nonpemerintah lain dalam penataan ruang. Maka berdasarkan penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa masyarakat lokal yang dimaksud oleh penulis sebagai masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah pesisir dan sebagian besar bekerja sebagai nelayan dan petani, merupakan salah satu pihak yang wajib berperan aktif dalam hal perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

D. Kajian Umum tentang Hukum Perizinan

Permasalahan dalam alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang yang dilakukan oleh investor di Kabupaten Sumenep sangat berkaitan dengan proses perizinan atas usaha tambak udang yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep.

E. Utrecht mengatakan bahwa apabila pembuat peraturan umumnya tidak melarang adanya suatu perbuatan, namun masih juga memperkenankannya asal diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkrit, keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan, tetapi masih juga memperkenankan perbuatan tersebut bersifat izin (*Vergunning*). Izin dalam arti luas diartikan sebagai suatu peristiwa dari penguasa berdasarkan Peraturan Perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan ataupun perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.¹²

¹¹ ketentuan pasal 2 Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang

¹² Ridwan H.R., **Hukum Administrasi Negara**, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 207

1. Definisi Perizinan dalam Arti Luas

“Izin dalam arti luas ialah suatu persetujuan dari pengguna berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundang-undangan. Dengan memberikan izin penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.”¹³

2. Definisi Perizinan dalam Arti Sempit

Izin dalam arti sempit diartikan sebagai pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya dan didasarkan pada keinginan pembuat aturan demi tercapainya suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan – keadaan yang tidak baik. Tujuannya untuk mengatur tindakan-tindakan pembuat peraturan tidak seluruhnya dianggap tercela. Namun dimana pembuat peraturan tersebut menginginkan dapat melakukan pengawasan sekedarnya. Hal yang pokok adalah bahwa suatu tindakan dilarang, kecuali diperkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan yang bersangkutan dengan perkenaan dapat dengan diteliti diberikan batasan-batasan tertentu bagi tiap kasus atau permasalahan. Sehingga persoalannya bukanlah untuk hanya memberikan perkenaan dalam keadaan hal yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan tersebut dilakukan dengan cara tertentu.¹⁴

¹³ Ateng Syafrudin, Perizinan untuk Berbagai Kegiatan, Makalah Tidak Dipublikasikan, 2012, hlm.1.

¹⁴ Ibid

BAB III

Kebijakan Alih Fungsi Tanah Pertanian Dekat Pesisir Untuk Industri Tambak Udang

Berdasarkan Keadilan Hukum bagi Masyarakat Lokal

(Studi di Kabupaten Sumenep)

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Kabupaten Sumenep secara administratif termasuk dalam wilayah Provinsi Jawa Timur. Terdiri dari 27 wilayah kecamatan, 332 desa/ kelurahan dengan luas wilayah keseluruhan mencapai 2,093.47 km². Pusat Pemerintahan Kabupaten Sumenep berada di Kecamatan Kota Sumenep. Wilayah Kabupaten Sumenep berada di ujung timur pulau Madura yang terletak diantara 113°32'54'' - 116°16'48'' Bujur Timur dan 4°55' - 7°24' Lintang Selatan, dengan batas-batas sebagai berikut :¹

1. Sebelah selatan berbatasan dengan Selat Madura
2. Sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa
3. Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Pamekasan
4. Sebelah timur berbatasan dengan laut flores

Wilayah Kabupaten Sumenep terdiri dari wilayah daratan dan wilayah kepulauan. Wilayah Kepulauan tersebar di 126 pulau, serta membentuk gugusan pulau-pulau baik berpenghuni (terdapat 48 pulau) maupun tidak berpenghuni (terdapat 78 pulau).²

Kondisi sosial dan budaya masyarakat Sumenep dipengaruhi oleh beberapa faktor penting, salah satunya adalah jenis pekerjaan masyarakat Sumenep yang secara umum adalah petani dan nelayan. Masyarakat Sumenep menggunakan dua cara dalam bertani, yaitu dengan cara menerapkan ekologi sawah dan menerapkan ekologi tegal.

Dalam buku Kuntowijoyo dijelaskan bahwa selain ditanam di sawah, padi juga dapat

¹ Sumenep dalam angka 2017

² *Ibid*

tumbuh di tegalan. Selama musim hujan. Pola berladang semacam ini dinamakan gagaranca. Pola gagaranca ini biasanya dikerjakan melalui satu cara atau dua cara, yaitu :

- (1) cara panjak, yakni bila tanah sudah diolah dalam keadaan kering lalu benih padi ditaburkan, air hujan kemudian digenangkan di ladang.; (2) cara tektek, yakni bila benih ditebar dulu sebelum tanah diolah agar waktu dibajak benih dapat turun kedalam tanah.

Biasanya teknik campuran keduanya yang digunakan. Dalam sistem panjak, tunas dipindahkan berumur 40 sampai 50 hari, sistem ini sudah lama dipraktikkan.³

Penelitian kebijakan alih fungsi tanah pertanian untuk industri tambak udang berdasarkan keadilan hukum bagi masyarakat lokal ini dilakukan di tiga kecamatan yang termasuk dalam wilayah administrasi Kabupaten Sumenep. Tiga kecamatan tersebut yaitu Kecamatan Gapura, Kecamatan Dungkek, dan Kecamatan Batang-batang. Selain itu, penulis juga melakukan penelitian di beberapa Instansi yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

1. Kecamatan Gapura

Gapura merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Sumenep kecamatan yang terletak di wilayah daratan. Kecamatan Gapura terdiri atas 17 (tujuh belas) desa, yaitu : desa Gapura Timur, Gapura Tengah, Gapura Barat, Longos, Andulang, Grujugan, Mandala, Gersik Putih, Panagan, Banjar Timur, Banjar Barat, Palokloan, Batudinding, Baban, Karangbudi, Braji dan Poja.⁴

Tabel 2 : Kondisi Desa-Desa di Kecamatan Gapura

Desa	Tanah Sawah	Tanah Kering	Jumlah	Keterangan
Poja	57,85	200,79	258,64	Pantai

³ Kuntowijoyo, *Perubahan Sosial Dalam Masyarakat Agraris Madura*, Mata Bangsa, Yogyakarta, 2017, Hlm. 48

⁴ <https://gapura-sumenep.com/kecamatan/>

Beraji	115,54	149,75	265,29	Pantai
Karang Budi	101,30	359,47	460,77	Pantai
Baban	69,22	221,40	290,62	Pantai
Batudinding	26,56	365,77	392,33	Pantai
Banjar Barat	74,00	245,82	319,82	Pantai
Banjar Timur	53,74	261,33	315,07	Pantai
Paloloan	128,98	469,12	598,10	Pantai
Panagan	53,09	182,78	235,87	Dataran Rendah
Gapura Barat	123,54	242,05	365,59	Pantai
Gersik Putih	5,20	479,64	484,84	Pantai
Gapura Tengah	157,81	341,10	498,91	Pantai
Mandala	73,64	34,43	108,07	Pantai
Gapura Timur	29,21	234,07	263,28	Dataran Rendah
Andulang	156,45	479,49	635,94	Pantai
Longos	101,56	646,31	747,87	Pantai
Grujagan	2,31	343,20	345,51	Pantai
Jumlah	1.330,00	5.256,52	6.586,52	

Sumber : Data Sekunder (Diolah) BPS Tahun 2018

Berdasarkan tabel diatas, maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar wilayah Kecamatan Gapura adalah pesisir. Sebagian Desa di Kecamatan Gapura terdapat tambak udang, dan beberapa diantaranya dikelola oleh investor, yaitu di Desa Andulang seluas 100.660 M² yang dikelola oleh CV. Madura Marina Lestari.

2. Kecamatan Dungkek

Dungkek adalah salah satu Kecamatan di Kabupaten Sumenep Madura Jawa Timur. Yang memiliki Luas Wilayah : 63,346344 km² dengan jumlah Desa sebanyak 15 desa, terdiri dari : Jadung, Romben Barat, Romben Rana, Romben Guna, Bicabbi,

Daungkek, Lapa Laok, Lapa Daya, Lapa Taman, Bungin-Bungin, Bunpenang, Taman Sare, Candi, Bancamara, Banraas.

Tabel 3: Kondisi Desa-Desa di Kecamatan Dungkek

Desa	Tanah Sawah	Tanah Kering	Jumlah	Keterangan
Jadung	-	623,42	623,42	Pantai
Romben Barat	-	131,87	131,87	Pantai
Romben Rana	-	127,22	127,22	Pantai
Romben Guna	-	448,72	448,72	Pantai
Bicabi	-	379,60	379,60	Pantai
Dungkek	4,30	348,42	352,72	Pantai
Lapa Laok	66,70	321,10	387,80	Pantai
Lapa Daya	35,70	391,63	427,33	Pantai
Lapa Taman	23,80	653,75	677,55	Pantai
Bungin Bungin	58,30	198,27	256,57	Dataran Rendah
Bunpenang	147,20	370,00	517,20	Dataran Rendah
Tamansare	149,40	499,63	649,03	Dataran Rendah
Candi	124,20	316,13	440,33	Dataran Rendah
Bancamara	-	514,92	514,92	Pantai
Banraas	-	400,35	400,35	Pantai
Jumlah	609,60	5.725,03	6.334,63	

Sumber : Datas Sekunder (Diolah) BPS Tahun 2018

Sebagian besar wilayah Kecamatan Dungkek adalah Desa pesisir. Dari 15 Desa, hanya terdapat empat (empat) Desa yang bukan termasuk Desa Pesisir. Berdasarkan Data dari DPMPSTP Kabupaten Sumenep, Di Kecamatan Dungkek terdapat satu

perusahaan tambak udang besar, yaitu di Desa Lapa Daya dengan luas tambak 248.470 M² dan dikelola oleh PT. Anugerah Inti Laut

3. Kecamatan Batang-batang

Kecamatan Batang-batang secara administratif dibagi menjadi 16 Desa, yaitu :

Desa Tamendung, Desa Batang-batang Laok, Desa Totosan, Desa Banuaju Barat, Desa Banuaju Timur, Desa Jenagger, Desa Nyabakan Timur, Desa Lombang, Desa Bilangan, Desa Dapenda, Desa Legung Timur, Desa Legung Barat, Desa Jangkong, Desa Nyabakan Barat, Desa Batang-batang Daya, dan Desa Klopo. Adapun kondisi dari Desa-desa tersebut, secara rinci dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 4 : Kondisi Desa-Desa Kecamatan Batang-batang

Desa/Kelurahan	Tanah Sawah	Tanah Kering	Jumlah	Keterangan
Temedung	237,19	1.020,08	1.257,27	Dataran Rendah
Batang Batang Laok	171,00	719,05	890,05	Dataran Rendah
Totosan	119,70	187,13	306,83	Dataran Rendah
Banuaju Barat	183,00	136,49	319,49	Dataran Rendah
Banuaju Timur	272,50	95,94	368,44	Dataran Rendah
Jenagger	84,80	218,79	303,59	Dataran Rendah
Nyabakan Timur	59,95	342,98	402,93	Pantai
Lombang	3,00	768,51	771,51	Pantai
Bilangan	7,60	318,08	325,68	Pantai
Dapenda	13,00	385,08	398,08	Pantai
Legung Timur	-	368,63	368,63	Pantai

Legung Barat	49,00	77,97	126,97	Pantai
Jangkong	3,50	387,80	391,30	Pantai
Nyabakan Barat	63,00	561,37	624,37	Dataran Rendah
Batang Batang Daya	69,40	402,55	471,95	Dataran Rendah
Kolpo	24,00	684,83	708,83	Dataran Rendah
Jumlah	1.360,64	6.675,28	8.035,92	

Sumber : Data Sekunder (Diolah) BPS Tahun 2018

Kecamatan Batang-batang memiliki 7 (tujuh) Desa dengan kondisi geografis pesisir/ pantai. Salah satu Desa tersebut, yaitu Desa Lombang memiliki satu pantai yang telah di kenal oleh mayarakat luas sebagai wisata pantai. Namun keberdaan pantai tersebut saat ini sudah mulai terancam dikarenakan adanya tambak udang di sekitar pantai.

Berdasarkan data dari DPMPSTP Kabupaten Sumenep, di Kecamatan Batang-batang terdapat perusahaan tambak udang seluas 117.888 M² yang dikelola oleh CV. Lombang Sejahtera Bersama dan 100.000 M² yang dikelola oleh CV Sumber Anyar.

4. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP)

Kabupaten Sumenep

Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sumenep merupakan unit pelayanan satu atap di Kabupaten Sumenep berdasarkan struktur organisasi dan tata kerja yang baru sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pelayanan Perizinan Terpadu. Penyelenggaraan proses perizinan yang dilaksanakan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sumenep mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap penerbitan dokumen yang dilakukan secara terpadu dalam satu tempat dengan menganut prinsip-prinsip berkaitan dengan pelayanan publik, diantaranya : kesederhanaan, transparansi, akuntabilitas, dan menjamin kepastian biaya, waktu serta

kejelasan prosedur. Konsep pelayanan perizinan terpadu merupakan salah satu pengembangan bentuk pelayanan sebagaimana 6 konsepsi pelayanan perizinan terpadu

Kabupaten Sumenep, yaitu:

- Aspek penguatan kelembagaan perizinan
- Aspek peningkatan pelayanan
- Aspek peningkatan kompetensi aparatur BPPT
- Aspek pengembangan sistem monitoring, evaluasi dan pengawasan
- Aspek penerapan teknologi informasi
- Aspek sarana dan prasarana.

Berdasarkan Peraturan Bupati Sumenep Nomor 53 Tahun 2015 tanggal 10 Desember 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Sumenep Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Pendelegasian Kewenangan Penerbitan Perizinan Kabupaten Sumenep, Bapak Bupati Sumenep telah mendelegasikan kewenangan penerbitan perizinan kepada Kepala Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sumenep, yang terdiri dari 28 jenis izin.

Tugas dari DPMPTSP adalah Melaksanakan koordinasi, penyelenggaraan serta pelayanan administrasi di bidang perizinan secara terpadu dengan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi, dan keamanan.

DPMPTSP Kabupaten Sumenep memiliki enam fungsi, yaitu :

- a. Penyusunan program pelayanan perizinan terpadu ;
- b. Penyelenggaraan Perizinan yang menjadi kewenangannya;
- c. Pelaksanaan koordinasi proses pelayanan perizinan;
- d. Pelaksanaan administrasi proses pelayanan perizinan ;
- e. Pemantauan dan evaluasi pelayanan perizinan

f. Pelaksanaan tugas lain yang di berikan oleh Bupati Sumenep sesuai dengan tugas dan fungsinya

5. Dinas Perikanan Kabupaten Sumenep

Dinas perikanan Kabupaten Sumenep merupakan salah satu satuan organisasi perangkat daerah (SOPD) di Kabupaten Sumenep yang mempunyai wewenang dalam hal mengelola segala urusan Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam hal perikanan.

Visi Dinas Perikanan Kabupaten Sumenep adalah mensejahterakan masyarakat kelautan dan perikanan melalui peningkatan produksi yang berkualitas dan berkelanjutan. Adapun misi dari Dinas Perikanan kabupaten Sumenep yaitu : (a) meningkatkan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan secara berkelanjutan; (b) mewujudkan ketersediaan sarana dan prasarana kelautan dan perikanan; (c) melakukan revitalisasi alat penangkapan ikan yang berwawasan lingkungan; (d) Pengembangan kawasan minapolitan yang berbasis industri; (e) pengembangan kawasan kepariwisataan bahari yang berwawasan lingkungan.

Pengelolaan dan perlindungan lingkungan laut dan pesisir dalam konteks otonomi daerah telah diatur dalam Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014. Kewenangan pemerintah propinsi dalam pengelolaan dan perlindungan laut lingkungan laut dan pesisir adalah 12 mil dari garis pantai. Sedangkan kewenangan pemerintah kabupaten/kota adalah 4 mil dari garis pantai, meliputi: (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan laut dan pesisir, (b) pengaturan administratif, (c) pengaturan ruang, (d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah pusat, (e) dan pemeliharaan keamanan dan kedaulatan Negara.⁵

⁵ Sukandar dkk., Profil Desa Pesisir Jawa Timur (Vol. 3), Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, Surabaya, 2016, Hlm. 1

Potensi wilayah perairan Kabupaten Sumenep adalah sebagai berikut :

- a. Panjang pantai : 577,76 km.
- b. Jumlah Kecamatan Pesisir : 20 Kecamatan
- c. Jumlah Desa Pesisir : 156 Desa
- d. Luas Mangrove : 11.742,80 Ha
- e. Padang Lamun : 803,27 Ha.
- f. Terumbu Karang : 47.760,90 Ha.

6. Dinas Pertanian, Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten

Sumenep

Tugas Pokok Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kab. Sumenep adalah sebagai berikut : (a) Membantu bupati dalam melaksanakan kewenangan daerah untuk merumuskan kebijakan operasional dinas. (b) Mengendalikan, membina dan mengembangkan serta memberikan pelayanan teknis dibidang tanaman pangan dan hortikultura secara terpadu bersama instansi terkait sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang berlaku.

Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kab. Sumenep menyelenggarakan fungsi antara lain :

- a. Perumusan kebijakan teknis dibidang tanaman pangan dan hortikultura;
- b. Penetapan standar teknis pelayanan minimal di bidang tanaman pangan dan hortikultura;
- c. Penyediaan dukungan pengembangan infrastruktur, sarana pertanian, produksi, perlindungan, perbenihan, pengolahan dan pemasaran hasil, kelembagaan, pembiayaan, perijinan, investasi, SDM dan teknologi spesifik lokasi serta statistic dan informasi system dibidang tanaman pangan dan hortikultura;

d. Penyediaan bahan pembinaan umum dan penyelenggaraan pengaturan serta pelaksanaan bimbingan teknis, pengawasan, pengendalian, pemantauan, evaluasi dan pelaporan dibidang tanaman pangan dan hortikultura;

e. Penyelenggaraan urusan kesekretariatan.

B. Faktor Penyebab Pemerintah Kabupaten Sumenep Mengeluarkan Izin Usaha Tambak Udang Kepada Investor

Pembangunan tambak udang yang dilakukan oleh investor di Kabupaten Sumenep sebagaimana telah disebutkan pada bab sebelumnya tidak sesuai dengan prinsip penatagunaan tanah sebagaimana yang diatur di dalam PP Penatagunaan Tanah.

Namun dengan dikeluarkannya izin oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep melalui Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Sumenep mengakibatkan para investor memiliki legitimasi untuk melakukan usahanya dibidang tambak udang. Adanya izin yang dikeluarkan oleh DPMPTSP Kabupaten Sumenep disebabkan oleh beberapa faktor. Penulis membagi faktor-faktor tersebut menjadi 2 macam, yaitu faktor hukum dan faktor non hukum.

1. Faktor Hukum

Faktor hukum penyebab dikeluarkannya izin bagi investor tambak udang di Kabupaten Sumenep, dianalisis menggunakan teori legal sistem pendapat Lawrence M. Friedman, yaitu substansi, struktur, dan budaya hukum.

a. Subtansi

Subtansi yang dimaksud dalam kajian ini adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penatagunaan tanah. Yaitu UUPA, UU Penataan Ruang, PP Penatagunaan Tanah, dan Perda RTRW Kabupaten Sumenep.

Pembangunan tambak udang di Kabupaten Sumenep telah direncanakan secara sistematis oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep. Hal tersebut dapat dilihat dari pasal 39 ayat (4) huruf a PERDA RTRW Kabupaten Sumenep, yaitu

“budidaya bandeng dan udang pada areal tambak dengan luas kurang lebih 1.723 (seribu tujuh ratus dua puluh tiga) hektar”⁶

Sehingga sebenarnya pembangunan tambak udang tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dalam hal ini adalah PERDA RTRW Kabupaten Sumenep. Namun lebih lanjut tidak diatur daerah mana

saja yang akan digunakan sebagai budidaya udang. Berbeda dengan budidaya artemia yang dijelaskan dalam pasal 39 ayat (4) huruf b yang lokasinya berada di 5 (lima) Kecamatan. Sehingga penulis menyimpulkan bahwa PERDA RTRW

Kabupaten Sumenep masih terdapat beberapa kelemahan dan tidak mengatur secara spesifik.

Berkaitan dengan kelemahan PERDA RTRW Kabupaten Sumenep, beberapa kelompok masyarakat juga menilai bahwa salah satu penyebab dari permasalahan pembangunan tambak udang di kabupaten Sumenep adalah adanya ketidak sinkronan antara PERDA RTRW Kabupaten Sumenep dengan sejumlah Peraturan Perundang-undangan lainnya. Salah satunya adalah tidak diakomodirnya PP Penatagunaan Tanah di dalam Perda RTRW Kabupaten Sumenep.⁷ Dalam pasal 33

ayat (1) UU Penataan Ruang mengatur bahwa

“Pemanfaatan ruang mengacu pada fungsi ruang yang ditetapkan dalam rencana tata ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah, penatagunaan air, penatagunaan udara, dan penatagunaan sumber daya alam lain.”⁸

⁶ Ketentuan Pasal 39 ayat (4) huruf a Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013 - 2033

⁷ Hasil Wawancara dengan K. Dardiri (Ulama' dan Aktivis BATAN) pada tanggal 1 Februari 2018

⁸ Ketentuan Pasal 33 ayat (1) UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Pasal tersebut mengamanatkan agar pemanfaatan ruang harus berdasar pada rencana tata ruang, dan di dalam aturan rencana tata ruang harus memperhatikan penatagunaan tanah. Namun pada PERDA RTRW Kabupaten Sumenep tidak berdasar atas ketentuan penatagunaan tanah sebagaimana yang diatur di dalam PP Penatagunaan Tanah. Hal ini dapat dilihat dari PERDA RTRW Kabupaten Sumenep yang hanya mencantumkan 9 (sembilan) peraturan dan dalam 9 (sembilan) peraturan tersebut tidak terdapat PP Penatagunaan tanah. Sebagai perbandingan, penulis menganalisis PERDA RTRW Kabupaten Bangkalan yang mencantumkan 40 peraturan dalam konsiderannya yang salah satunya adalah PP Penatagunaan Tanah.

Selain itu, penulis juga menganalisis bahwa belum adanya Peraturan daerah kabupaten Sumenep tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan baru disahkannya Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PERDA LP2B)

b. Struktur

Struktur yang dimaksud dalam kajian ini adalah penegak hukum. Pada faktor struktur hukum, penulis menganalisa berdasarkan peran dari DPMPTSP Kabupaten Sumenep sebagai instansi yang berwenang dalam hal memberikan izin kepada investor tambak udang di Kabupaten Sumenep.

DPMPTSP Kabupaten Sumenep memberikan izin kepada investor tambak udang di Kabupaten Sumenep dikarenakan para investor telah melengkapi berbagai persyaratan-persyaratan formil yang wajib dilakukan dalam berinvestasi di Kabupaten Sumenep. Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak kuku selaku

pegawai DPMPTSP Kabupaten Sumenep, terdapat beberapa izin yang harus dipenuhi. Yaitu :⁹

1) Permohonan izin Lokasi

Izin lokasi diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Izin lokasi dilakukan dengan cara pengajuan permohonan izin lokasi oleh kepada bupati Sumenep Cq. DPMPTSP Kabupaten Sumenep.

Berdasarkan berkas permohonan tersebut, maka selanjutnya dilakukan survei lapangan dan ditindak lanjuti oleh ketua tim perizinan lokasi yang beranggotakan Asisten Pemerintahan, Kepala BAPPEDA, Kepala PU Bina Marga, Kepala PU Pengairan, Kepala Pengairan, Kepala BLH, Kepala BPN, Kepala Pertanian, Kepala DPMPTSP, Kepala Dinas Perhubungan, Kepala Bagian Hukum, Kepala Satpol PP, dan Kepala Bagian Pemerintahan.

Izin lokasi dikeluarkan dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Kawasan yang dimohon tidak berada pada kawasan pengendalian ketat yang meliputi : tidak berada di kawasan lindung, konservasi, cagar alam, dan cagar budaya;
- b. Tidak dalam kawasan pertanian LP2B, pertanian produktif atau pertanian berkelanjutan;
- c. Tidak berada dalam kawasan sempadan pantai.

⁹ Hasil survei di Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sumenep pada tanggal 19 Februari 2018

Dari hasil rapat tim Kabupaten akan menyimpulkan setuju atau tidak untuk dikeluarkan izin lokasi. Apabila disetujui permohonan izin lokasi oleh Bupati, maka ditindaklanjuti dengan rapat permohonan izin prinsip di Kantor DPMPTSP.

2) Permohonan Izin Prinsip Tim Perizinan

Izin prinsip akan diproses apabila pemohon sudah mengantongi izin lokasi. Adapun tim perizinan terdiri dari : Kepala DPMPTSP (sebagai ketua), Inspektur (sebagai pengawas), Kepala BAPPEDA, Kepala PU Bina Marga, Kepala PU Pengairan, Kepala Pengairan, Kepala BLH, Kepala BPN, Kepala Pertanian, Kepala Dinas Perhubungan, Kepala Bagian Hukum, Kepala Satpol PP, dan Kepala Bagian Pemerintahahan.

Selanjutnya akan melakukan rapat dan survei lapangan sebagai bahan pertimbangan teknis terhadap proses pembangunan dan operasional usaha tersebut, sehingga tim akan merumuskan beberapa kajian teknis yang harus dipenuhi dalam izin prinsip; diantaranya :

1. Pihak pemohon harus melampirkan izin lokasi pembangunan tambak udang setempat sesuai PERDA RTRW dan sesuai keputusan Bupati Sumenep Nomor : 188/56/KEP/435.013/2015 tentang tim pemberian izin lokasi
2. Membuat dokumen upaya pengelolaan lingkungan hidup (UPL) dan upaya pemantauan lingkungan hidup (UKL) materinya disesuaikan PERBUP No. 34 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penerbitan Izin Lingkungan, sesuai rencana usaha kegiatan diantaranya : pengendalian lingkungan di area lokasi usaha dan juga mengkaji dampak sosial dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat yang difasilitasi kecamatan dan desa dengan melampirkan dokumentasi, daftar hadir serta berita acara hasil sosialisasi;

direkomendasikan oleh Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Sumenep, setelah dilakukan rapat oleh Dinas Lingkungan Hidup, dengan konsultan lingkungan, masyarakat setempat, dll.

3. Mendapatkan surat keterangan rencana kabupaten (SKRK) untuk dasar mendirikan rencana teknis (gambar teknis) dalam rangka pengurusan izin mendirikan bangunan (IMB) dari dinas PU Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Sumenep
4. Menyelesaikan perizinan yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku antara lain : Peraturan perundang-undangan tentang IMB, izin gangguan, dan surat izin usaha Perdagangan.
5. Sesuai dengan Peraturan KBPN RI Nomor 2 Tahun 2011
6. Bersedia mengurus surat rekomendasi teknis pada dinas kelautan dan perikanan Kabupaten Sumenep sebagai dasar dikeluarkannya izin budidaya tambak juga kawasan tersebut tidak berada di sempadan pantai;
7. Bersedia mengurus rekomendasi AMDAL di Dinas Lingkungan Hidup
8. Konstruksi bangunan harus sesuai dengan ketentuan teknis dari rekomendasi pemanfaatan ruang pada dinas PU Cipta Karya dan Tata Ruang Kabupaten Sumenep
9. Membayar PBB setiap tahun
10. Menyediakan sarana jalan yang cukup memadai, sehingga arus masuk dan keluar bagi kendaraan roda dua dan roda empat di area tempat usaha tidak mengganggu arus lalu lintas
11. Diwajibkan menjaga dan melindungi kepentingan umum dan masyarakat dan dilarang menutup aksesibilitas masyarakat

di sekitar lokasi tempat usaha antara lain : jalan, aliran sungai yang menuju ke pantai, akses nelayan kepantai, akses ke pemakaman dan ke kuburan dan memperhatikan sempadan pantai, minimal sejauh 100 meter dari bibir pantai (air pasang tertinggi)

xii. MemPerdayakan tenaga kerja setempat dalam rangka meningkatkan taraf hidup masyarakat disekitar tempat usaha

xii. Sesuai dengan UU Nomor 1 Tahun 1970 Tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja, UU Nomor 24 Tahun 2011

Berdasarkan persyaratan-persyaratan dalam standar operasional prosedur (SOP) yang harus dilakukan oleh pihak investor tambak udang untuk memperoleh izin dari Pemerintah Kabupaten Sumenep sebagaimana yang telah penulis paparkan diatas sebenarnya telah sangat ideal dan dapat melindungi kepentingan masyarakat lokal. Hal tersebut dapat dilihat dari syarat permohonan izin prinsip pada poin ke xi, yaitu pihak perusahaan wajib menjaga dan melindungi kepentingan umum dan masyarakat dan dilarang menutup aksesibilitas masyarakat di sekitar lokasi tempat usaha. Syarat tersebut sejalan dengan prinsip penatagunaan tanah sebagaimana yang diatur di dalam pasal 17 ayat (2) PP Penatagunaan Tanah, yaitu

“Peningkatan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memperhatikan hak atas tanahnya serta kepentingan masyarakat”¹⁰

Namun persyaratan tersebut seringkali tidak sesuai dengan fakta di lapangan.

Beberapa masyarakat lokal yang mayoritas bekerja sebagai buruh tani dan nelayan merasa dirugikan dengan adanya tambak udang tersebut. Hal ini disebabkan oleh adanya limbah yang menimbulkan bau menyengat serta merusak ekosistem laut,

¹⁰ Ketentuan Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

pesisir, maupun lahan pertanian di sekitar tambak.¹¹ Selain itu, akses nelayan ke pesisir pantai juga sangat terganggu. Karena nelayan tidak diperbolehkan melewati area tambak udang, serta harus memutar apabila akan pergi melaut.¹²

Gambar 1 : Larangan masuk ke area tambak udang



Sumber data primer (diolah) Tahun 2018

Berdasarkan hasil penelitian penulis di Kantor DPMPTSP Kabupaten Sumenep, kase perizinan DPMPTSP Kabupaten Sumenep menjelaskan bahwa semua perusahaan yang memiliki izin dari DPMPTSP sudah memenuhi semua persyaratan tersebut di atas. Namun belum semua perusahaan tambak udang di Sumenep memiliki izin usaha. Hal tersebut menjadi penyebab tidak optimalnya pengawasan dari Pemerintah Kabupaten Sumenep terkait dengan kegiatan perusahaan. Sehingga dalam hal ini diperlukan adanya penindakan dari Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sumenep yang memiliki wewenang untuk menegakkan Peraturan Daerah.

¹¹ Hasil wawancara dengan salah satu nelayan di Desa Dapenda Kecamatan Batang-batang pada tanggal 21 Februari 2018

¹² *Ibid*

Hanya ada 6 perusahaan yang telah memiliki izin usaha tambak udang. Adapun Perusahaan tambak udang yang memiliki izin usaha adalah sebagai berikut :

Tabel 5 : Daftar Investor Tambak Udang di Kabupaten Sumenep

No	Nama Pemilik	Alamat Tempat Usaha	Luas	Nama Perusahaan
1	Erwin Eriyanto	Desa Kerta Timur Kecamatan Dasuk	63.335 M ²	UD. Widya Mandiri
2	Zainul Qomar, S.T.	Desa Andulang Kecamatan Gapura	100.660 M ²	CV. Madura Marrina Lestari
3	Zainul Qomar, S.T.	Desa Lombang Kecamatan Batang- batang	117.888 M ²	CV. Lombang Sejahtera Bersama
4	Taufiqurrahman	Desa Pekandangan Barat, Kecamatan Bluto	13.775 M ²	UD. Tambak Asri Jaya
5	Hadi Cokro	Desa Lapa Daya, Kecamatan Dungkek	248.470 M ²	PT. Anugerah Inti Laut
6	Heppy Darmawan	Desa Dapenda Kecamatan Batang- batang	100.000 M ²	CV. Sumber Anyar

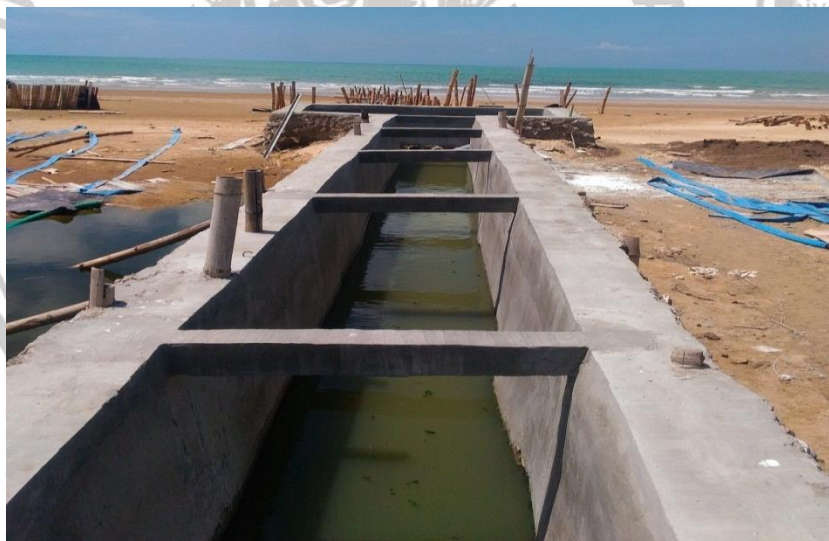
Sumber : Data Sekunder (Diolah), DPM-PTSP Tahun 2018

Aktivias perusahaan tambak udang terus dipantau dan dimonitoring setidaknya tidaknya tiga bulan satu kali oleh dinas terkait. Monitoring tersebut meliputi segala aktivitas perusahaan, termasuk evaluasi pembuangan limbah agar kegiatan

perusahaan tambak udang tidak mengganggu aktivitas masyarakat lokal.¹³ Namun diakui oleh masyarakat lokal yang bekerja sebagai nelayan bahwa aktivitas perusahaan tambak udang mengganggu masyarakat lokal, misalnya : hasil tangkapan ikan yang menurun setelah adanya perusahaan tambak udang dan adanya bau yang cukup menyengat di sekitar tambak.¹⁴

Bukti lain sebagai data pendukung yang penulis peroleh melalui observasi di Desa Lapa Daya adalah pembuangan limbah perusahaan yang langsung ke laut, walaupun berdasarkan penjelasan salah satu pekerja di tambak udang menjelaskan bahwa pembuangan limbah dilakukan melalui tahapan-tahapan penyaringan. Namun penulis mengamati bahwa limbah yang berbentuk cair berwarna sangat keruh dan baunya cukup menyengat.

**Gambar 2 : Pembuangan Limbah Tambak Udang di Desa Lapa Daya
Kecamatan Dungkek Kabupaten Sumenep**



Sumber : Data Primer (diolah) Tahun 2018

Sehingga berdasarkan uraian diatas penulis berpendapat bahwa monitoring dan evaluasi dari pihak pemerintah terkait dengan aktivitas perusahaan tambak udang

¹³ Hasil wawancara dengan pegawai DPMPSTP Kabupaten Sumenep pada tanggal 15 Februari 2018

¹⁴ Hasil wawancara dengan salah satu nelayan di Desa Lapa Daya Kecamatan Dungkek Kabupaten Sumenep pada tanggal 16 Februari 2018

tidak maksimal. Terlebih, tanah perusahaan tambak udang tersebut sebagian ada yang memanfaatkan tanah pesisir. Seharusnya pihak perusahaan tambak udang tidak merusak kelestarian pesisir pantai. Hal ini juga diatur di dalam pasal 35 huruf 1 UU Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, yaitu :

“Dalam pemanfaatan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, setiap Orang secara langsung atau tidak langsung dilarang melakukan pembangunan fisik yang menimbulkan kerusakan lingkungan dan/atau merugikan Masyarakat sekitarnya.”¹⁵

Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa pihak perusahaan tambak udang mengabaikan ketentuan pasal 35 huruf 1 UU Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil. Adapun peran dari Pemerintah Kabupaten Sumenep seharusnya dapat memperketat izin lokasi maupun izin prinsip. Hal tersebut sebagaimana dimaksud di dalam pasal 71 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, yaitu :

“Pemanfaatan ruang dari sebagian Perairan Pesisir dan pemanfaatan sebagian pulau-pulau kecil yang tidak sesuai dengan Izin Lokasi yang diberikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) dikenai sanksi administratif.”¹⁶

Selanjutnya dalam pasal 71 ayat (2) menjelaskan bahwa apabila terdapat pelanggaran, maka pihak perusahaan akan dikenai sanksi administratif berupa peringatan, pembekuan sementara, dan/atau pencabutan Izin Lokasi.¹⁷ Namun

¹⁵ Ketentuan Pasal 35 huruf 1 UU Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

¹⁶ Ketentuan Pasal 71 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

¹⁷ Ketentuan Pasal 71 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

sampai saat ini belum ada perusahaan tambak udang yang dikenai sanksi administratif. Padahal fakta dilapangan sudah jelas terdapat beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh pihak perusahaan tambak udang.

Berdasarkan informasi dari salah satu pegawai BAPPEDA Sumenep, adanya inkonsistensi Pemerintah dalam melakukan tertib administrasi perizinan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat disebabkan oleh berbagai faktor, diantaranya adalah faktor politik dan pengaruh kapital global.¹⁸

c. Budaya Hukum

Budaya hukum merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi sinkronisasi antara *law in book* dengan *law in action*. Hukum yang akan diterapkan di masyarakat harus dapat diterima oleh masyarakat karena pada prinsipnya, hukum itu untuk masyarakat, bukan masyarakat untuk hukum.

Law in book dalam permasalahan ini adalah PP Penatagunaan Tanah. Pada pasal 8 PP Penatagunaan tanah mengatur bahwa

“Pemegang hak atas tanah wajib menggunakan dan dapat memanfaatkan tanah sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah, serta memelihara tanah dan mencegah kerusakan tanah.”¹⁹

Pasal tersebut sebenarnya sudah sejalan dengan prinsip budaya masyarakat madura, khususnya Masyarakat Sumenep. Dalam *parebasan madhure* (peribahasa madura) terdapat istilah *pegha' jhuko'na jha' palekko aengnga* yang apabila di terjemahkan ke dalam bahasa Indonesia berarti ambil ikannya, tapi jangan mengeruhkan airnya. Hal ini mengandung makna filosofi bagi masyarakat Sumenep.

Dalam buku Mien Ahmad Rifa'i yang berjudul Manusia Madura menjelaskan bahwa

¹⁸ Hasil wawancara dengan salah satu Pegawai BAPPEDA Sumenep pada tanggal 15 Februari 2018

¹⁹ Ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

istilah pribahasa diatas mempunyai makna bahwa dalam memanfaatkan sumber daya alam jangan sampai merusak lingkungan. Hal ini mencerminkan pemahaman sempurna terhadap asas hidup akrab dengan alam serta harmonis dan berkelanjutan.²⁰

Pandangan masyarakat Sumenep terhadap tanah pertanian juga dapat dilihat dari pribahasa Madura, yaitu *mon atane atana', mon adhagang adaghing*. Peribahasa tersebut apabila diterjemahkan yaitu apabila bertani maka akan menanam nasi, apabila berdagang, maka dapat memakan daging.²¹ Hal ini disebabkan oleh kondisi masyarakat Madura yang sebagian besar hidup dengan cara bertani. Maka keterkaitan masyarakat Madura dengan tanah pertanian, sebenarnya telah ada sejak dahulu.

Pasal 8 PP Penatagunaan tanah dengan budaya orang Madura dalam hal menjaga kelestarian lingkungan sebenarnya memiliki prinsip yang sama. Namun pada ranah empirisnya sebagaimana yang telah penulis paparkan pada pembahasan sebelumnya terdapat beberapa perusahaan tambak udang yang tidak memperhatikan kelestarian kawasan pesisir sehingga berdampak pada kondisi ekosistem pertanian dan laut.

3) Faktor Non Hukum

Selain faktor hukum, faktor non hukum yang menyebabkan dikeluarkannya izin pembangunan tambak udang di Kabupaten Sumenep diantaranya adalah :

a. Tidak Ada Upaya Meningkatkan Produktivitas Tanah dekat Pesisir oleh Masyarakat Lokal

²⁰ Mien Ahmad Rifa'i, Manusia Madura, Pilar Media, Yogyakarta, 2007, Hlm. 414

²¹ Hasil wawancara dengan D. Zawawi Imron (Budayawan Sumenep) pada tanggal 9 Maret 2018

Sebagian Masyarakat Sumenep yang tinggal di dekat pesisir, memanfaatkan tanah sekitarnya sebagai lahan pertanian. Namun kondisi tanah pertanian di dekat pesisir Kabupaten Sumenep tidak semuanya subur. Menurut salah satu masyarakat di Desa Andulang, kondisi sawah pertanian di Desa Andulang rata-rata hanya mampu panen satu kali pertahun.²² Maka dari itu pada musim kemarau, lahan tersebut tidak dapat ditanami padi, sehingga masyarakat memanfaatkan tanah pertanian tersebut dengan cara menanam jagung, ubi, dll.

Atas kondisi yang demikian, Pemerintah Kabupaten Sumenep berusaha untuk meningkatkan produktivitas atau nilai kegunaan dari tanah di dekat pesisir. Upaya tersebut salah satunya dengan memberikan izin kepada perusahaan tambak udang untuk berinvestasi di kabupaten Sumenep.

b. Industrialisasi Pulau Madura

Konflik-konflik agraria yang terjadi di Indonesia, sebagian besar disebabkan oleh konflik antara masyarakat dengan perusahaan/ swasta. Hal ini dapat dilihat dari catatan dari konsorsium pembaruan agraria (KPA) di akhir tahun 2017.

Tabel 6 : Jumlah Konflik Agraria di Indonesia Tahun 2017

No	Konflik	Jumlah
1	Antar warga	112
2	Warga dan Pemerintah	140
3	Warga dan Swasta	289
4	Warga dan BUMN	55

²² Hasil wawancara dengan bapak Mustofa (masyarakat Desa Andulang, Kecamatan Gapura) pada tanggal

5	Warga dan Aparat	28
6	Swasta dan Swasta	16
7	Pemerintah dan Pemerintah	9
8	Pemerintah dan Swasta	14

Sumber : Data Sekunder (Diolah), KPA Tahun 2018

Berdasarkan data tersebut diatas, dari 659 konflik agraria yang terjadi di sepanjang tahun 2017, di dominasi oleh konflik antar warga, antara warga dengan pemerintah, serta warga dengan swasta. Tentu jumlah tersebut akan semakin meningkat apabila Pemerintah tidak mampu menyelesaikan pokok permasalahan dalam konflik agraria. Adanya kebijakan alih fungsi tanah pertanian menjadi tambak udang di Kabupaten Sumenep sangat berpeluang menambah jumlah konflik agraria di Indonesia, utamanya konflik antar warga dan swasta, maupun warga dengan Pemerintah. Karena berdasarkan analisis preskriptif dari penulis yang didasarkan atas fakta-fakta hukum di Kabupaten Sumenep, Industrialisasi di Madura semakin nampak. Berbagai fakta-fakta yang penulis kumpulkan adalah sebagai berikut :

1) Indikasi tanah pesisir di Sumenep mengandung Minyak dan Gas Bumi

Kabupaten Sumenep tercatat sebagai salah satu daerah dengan cadangan minyak dan gas bumi (migas) yang cukup besar. Media *online* islam bergerak mencatat bahwa terdapat lebih dari 100 blok migas di sekeliling pulau Madura, suatu jumlah yang jarang dimiliki oleh pulau-pulau lain di Indonesia. Dari 100-an blok migas tersebut, hanya puluhan blok yang sudah dieksploitasi dan dieksplorasi. Eksploitasi migas di Madura daratan, dikelola oleh Exspan Nusantara, anak perusahaan Medco. Adapun potensi migas *offshore* (lepas

pantai) dikelola oleh ConocoPhillips, Santos, Kodeco, Arco dan beberapa perusahaan yang lain.²³

Seorang karyawan Conoco Phillips Amerika menjelaskan, potensi migas Madura membentang mulai dari Blok Cepu di Kabupaten Bojonegoro, Porong Sidoarjo, lalu ke arah utara dan timur mulai dari Kabupaten Bangkalan hingga Kabupaten Sumenep di kepulauan. Namun, peta seismik perut bumi Madura menurut penuturannya hanya dimiliki oleh Exxon Mobile dan Pertamina.²⁴

Selain data dari media islam bergerak, penulis juga melakukan wawancara dengan salah satu warga lokal, informasi yang penulis dapatkan bahwa tanah di Kabupaten Sumenep mengandung migas. Bahkan warga lokal tersebut menyatakan bahwa tambak udang yang banyak di bangun di dekat pesisir Kabupaten Sumenep hanyalah sebagai perantara saja dalam rangka membeli tanah milik masyarakat dengan harga murah. Karena apabila masyarakat umum telah mengetahui bahwa tanah tersebut benar-benar mengandung migas, masyarakat tidak akan mau menjual tanahnya dengan harga murah.

Hal diatas menunjukkan bahwa data terkait dengan peta minyak dan gas bumi di Kabupaten Sumenep tidak dapat diakses oleh masyarakat secara umum. Padahal konsep hak menguasai kekayaan alam minyak dan gas bumi lahir dari konsep kedaulatan rakyat. Konsep ini merupakan pelimpahan kedaulatan rakyat yang dinormakan di dalam konstitusi/ UUD NRI Tahun 1945 atas kekayaan alam minyak dan gas bumi yang terdapat di wilayah Negara

²³ A. Mubarok Yasin, <http://islambergerak.com/2014/04/rebutan-minyak-di-pulau-garam/> diakses pada tanggal 28 Februari 2018

²⁴ Ibid

untuk diusahakan dan dikelola oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan Rakyat. Namun demikian dalam pelaksanaannya mekanisme perlindungan hukum bagi partisipasi rakyat untuk ikut serta menentukan dan mengawasi pengelolaan kekayaan alam minyak dan gas bumi sangat terbatas.²⁵

Maka dari itu atas amanat konstitusi diatas, perlu adanya keterbukaan informasi publik tentang informasi dan peta sumber minyak dan gas bumi di Kabupaten Sumenep.

2) Peningkatan Fasilitas Umum dan Transportasi

Pasca diresmikannya jembatan nasional Suramadu pada tahun 2009, pemerintah berencana membuka wilayah madura agar tidak terisolir (tingkat pembangunan yang sangat rendah). Jembatan Suramadu banyak diartikan oleh beberapa ulama' dan tokoh masyarakat sebagai gerbang industrialisasi di Pulau Madura.

Premis tersebut dijustifikasi dengan dibangunnya berbagai pelabuhan nasional di Madura yang di antaranya adalah Pelabuhan Pasongsongan di Kabupaten Sumenep. Selain itu, sejak Tahun 2018, Bandara udara Trunojoyo di Kabupaten Sumenep resmi dibuka penerbangan komersil. Fasilitas-fasilitas penunjang industrialisasi di Pulau Madura juga mulai dipersiapkan untuk dibangun di Kabupaten Sumenep. Salah satunya adalah pembangunan pembangkit listrik tenaga uap (PLTU) dengan kapasitas 400 Megawatt. Padahal kebutuhan maksimal listrik di Madura dan seluruh pulau-pulau kecil di sekitarnya saat ini hanya 200 Megawatt. Hal ini mengindikasikan bahwa Pemerintah telah mempersiapkan dengan maksimal proses industrialisasi di Madura, khususnya di Kabupaten Sumenep.

²⁵ Didik S. Setyadi, **Politik Hukum dan Dinamika Penerapan Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi**, Sahabat Mandiri, Surabaya, 2017, Hlm. 90

3) Percepatan Pembangunan dalam Sektor Wisata

Kabupaten Sumenep memiliki sejumlah tempat wisata yang berpotensi untuk di kembangkan menjadi daya tarik wisatawan lokal maupun wisatawan mancanegara. Misalnya Pantai Lombang di Kecamatan Batang-batang, Pulau Gili Iyang di Kecamatan Dungkek, pantai Salopeng di Kecamatan Dasuk, Pulau Gili Labak di Kecamatan Talango, dan sebagainya. Tentu potensi-potensi wisata tersebut adalah salah satu bisnis yang cukup menjanjikan apabila dikelola semaksimal mungkin. Sehingga di Tahun 2018, Pemerintah Kabupaten Sumenep menggelar program *visit sumenep years 2018*.

Terkait dengan program *visit Sumenep years*, sejumlah masyarakat banyak yang tidak setuju apabila Kabupaten Sumenep kedepannya menjadi salah satu kota tujuan wisata karena permasalahan-permasalahan dikemudian hari akan muncul. Tempat wisata diidentikan dengan adanya hotel, tempat hiburan, dan pakaian/ busana pantai yang tidak sesuai dengan budaya di Madura yang menjunjung tinggi nilai budaya yang berdasarkan agama. Maka dengan banyaknya wisatawan mancanegara ke Sumenep akan menimbulkan pergeseran/ perubahan sosial dan budaya masyarakat lokal.

Selain permasalahan perubahan sosial dan budaya masyarakat lokal, pengembangan wisata di Sumenep akan mengakibatkan permasalahan alih kepemilikan tanah dari masyarakat lokal kepada investor. Fakta tersebut nampaknya telah mulai terjadi akhir-akhir ini sejak tahun 2014. Alih kepemilikan tanah besar-besaran yang terjadi di Kabupaten Sumenep, khususnya di daerah pesisir dalam pandangan preskriptif ada kaitannya dengan pengembangan sektor wisata di Kabupaten Sumenep.

C. Akibat Hukum Dari Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Untuk Tambak Udang Di Dekat Pesisir Yang Dilakukan Oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep

Pengaturan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana tercantum dalam konstitusi, harus dijabarkan dalam kriteria sebagai berikut : (1) Peraturan-peraturan hukum yang dilandaskan pada filosofi Pancasila dan pembukaan UUD NRI 1945, dan pembenaran secara sosiologis yang mendasar pada dinamika masyarakat lokal, nasional, maupun global, (2) Tetap menjaga sinkronisasi peraturan-peraturan hukum secara vertikal maupun horizontal, khususnya peraturan perundang-undangan dalam lingkup administratif (misalnya : penataan ruang, perizinan, dan sejenisnya). Tanpa ada sinkronisasi peraturan hukum, pengelolaan sumber daya alam yang sering menimbulkan perselisihan antar pemerintah dengan masyarakat akan rawan gugatan administrasi. Tertib secara aturan hukum tidak bisa tidak harus diikuti dengan penegakan peraturan dalam praktik secara konsekuen, mempertimbangkan berbagai kepentingan secara tepat.²⁶ Penatagunaan tanah adalah merupakan salah satu sub bahasan/ ruang lingkup dari pengelolaan sumber daya alam, sehingga kebijakan penatagunaan tanah harus berlandaskan filosofi pancasila dan pembukaan UUD NRI Tahun 1945, mengedepankan kepentingan masyarakat lokal, nasional, maupun global, serta adanya sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan terkait.

Menelaah dari pendapat diatas, maka pengelolaan sumber daya alam dalam konteks permasalahan alih fungsi lahan pertanian dekat pesisir di Kabupaten Sumenep untuk industri tambak udang menimbulkan akibat-akibat hukum yang berpotensi timbul suatu konflik agraria yang berkepanjangan antara masyarakat dengan pemerintah, maupun

²⁶ FX. Adji Samekto, **Membangun Politik hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Perspektif Cita Hukum Indonesia**, Thafa Media, Yogyakarta, 2015

masyarakat dengan swasta/ perusahaan. Adapun akibat hukum yang ditimbulkan sebagai berikut :

1. Adanya Privatisasi Pantai

Tambak udang milik investor di Kabupaten Sumenep dibangun di atas lahan pertanian, lahan budi daya cemara udang dan tanah tidak produktif lainnya yang letaknya berdekatan dengan pesisir pantai. Berdasarkan hasil survei di Desa Lapa Daya Kecamatan Dungkek, Pihak perusahaan tidak hanya menguasai tanah miliknya, namun sebagian tanah pesisir pantai juga turut serta dimanfaatkan dalam aktivitas perusahaan.

Hal ini tentu mengakibatkan terganggunya aktifitas masyarakat lokal yang hampir setiap hari memanfaatkan pesisir pantai sebagai aktivitas kesehariannya dalam melangsungkan hidup dan kehidupannya.

Masyarakat lokal di kecamatan Gapura, Dungkek, dan Batang-batang sebagian besar bekerja sebagai buruh tani dan nelayan. Sehingga tanah pertanian dan tanah pesisir pantai di tiga kecamatan tersebut memiliki makna tersendiri, bahkan beranggapan bahwa tanah bukan barang komoditas atau benda yang dapat diperdagangkan. Hal yang demikian dapat dilihat dari pemahaman orang Madura tentang tanah warisan atau dalam bahasa Madura disebut sebagai *tana sangkol*. Hasil wawancara penulis bersama Budayawan Sumenep D. Zawawi Imron sebagai berikut :

“Setiap orang Madura sebisa mungkin tidak menjual *tana sangkol*. Kalaupun mereka dihadapkan pada kebutuhan yang memaksa dan tidak ada cara lain, kecuali menjual tanah warisan/ *tana sangkol*, maka tanah tersebut dengan terpaksa diperkenankan untuk dijual. Dengan syarat, pihak pembeli adalah kerabat dekatnya, serta dikemudian hari harus diperkenankan untuk membelinya kembali.”²⁷

²⁷ Hasil wawancara bersama D. Zawawi Imron (budayawan Sumenep) pada tanggal 9 Maret 2018

Permasalahan terhadap kultur dan budaya dari masyarakat lokal akan terganggu atas adanya tambak udang yang dikelola oleh investor. Salah satu contohnya adalah adanya upacara adat *rokat tase*, atau petik laut yang diselenggarakan di pesisir kecamatan Gapura. Adanya alih fungsi tanah pertanian dekat pesisir di Kabupaten Sumenep akan mengancam keberlangsungan upacara adat tersebut, karena upacara tersebut penyelenggaraannya dimulai dari pesisir pantai hingga tengah laut.

Gambar 3 : Upacara Adat *Rokat Tase*'



Sumber : (Diolah) <http://mentarimutiara.student.umm.ac.id> 2018

Privatisasi secara umum dapat diartikan sebagai proses pengalihan kepemilikan, yaitu dari kepemilikan umum menjadi kepemilikan pribadi. Privatisasi sempadan pantai merupakan pengambil-alihan areal publik berupa sempadan pantai oleh pihak swasta menjadi areal privat (milik pengusaha/swasta) sehingga menyebabkan fungsi sempadan pantai yang dapat dinikmati secara umum oleh masyarakat umum dan masyarakat lokal menjadi hanya dapat dinikmati oleh pengusaha itu sendiri.²⁸

2. Masyarakat Lokal Kehilangan Kedaulatan atas Tanahnya

²⁸ Putri Kusuma Sanjiwani, Pengaturan Hukum Terhadap Privatisasi Sempadan Pantai Oleh Pengusaha Pariwisata Di Provinsi Bali, <http://www.academia.edu>, diakses pada tanggal 1 Maret 2018

Pembangunan yang saat ini menjadi sebuah pemikiran adalah membuat dan merencanakan suatu pembangunan berkelanjutan dalam segi perekonomian yang disertai dengan program pemerintah. Hal ini diperlukan semata-mata untuk kesejahteraan rakyat yang adil dan berdaulat. Socrates berpendapat bahwa keadilan diproyeksikan pada pemerintahan, keadilan tercipta apabila warga negara sudah dapat merasakan bahwa pihak pemerintah sudah melaksanakan tugasnya dengan baik.²⁹ Hal ini dapat dilihat dari kebijakan-kebijakan pemerintah Kabupaten Sumenep dalam membuat kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan penatagunaan tanah dan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Sumenep. Kebijakan yang dimaksud diantaranya adalah dikeluarkannya izin usaha bagi investor tambak udang, PERDA RTRW Kabupaten Sumenep, serta Perda PLP2B Kabupaten Sumenep.

Sebagaimana yang telah penulis jelaskan pada pembahasan sebelumnya, tiga kebijakan tersebut masih belum berpihak pada masyarakat lokal. Fakta-fakta empiris bahwa munculnya izin usaha bagi investor tambak udang di Kabupaten Sumenep menimbulkan kerugian tersendiri bagi masyarakat lokal. Mulai dari pencemaran lingkungan hingga adanya privatisasi pesisir oleh investor yang mengindikasikan bahwa kedaulatan masyarakat lokal atas tanahnya mulai hilang. Maka apabila dikaji menggunakan teori keadilan hukum pendapat socrates dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep telah berbuat tidak adil terhadap masyarakat lokal, khususnya masyarakat lokal yang tinggal di pesisir Kabupaten Sumenep.

Dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan, sumber daya alam yang dalam hal ini adalah tanah harus digunakan secara rasional. pengelolaan sumber kekayaan alam, harus di usahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia.

²⁹ *Loc cit*, https://www.kompasiana.com/fajarmustaqiim/apa-pendapat-anda-tentang-keadilan_551f5c04a333113d31b66a6b

Untuk menunjang pembangunan berkelanjutan, kebijakan alih fungsi lahan dan penatagunaan tanah harus memperhatikan keseimbangan lingkungan, kelestarian dan kemampuannya, sehingga dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi pembangunan dan kesejahteraan rakyat, dan bagi generasi mendatang.

Selain itu, pembangunan berkelanjutan harus mempertimbangkan kepentingan masyarakat adat dan masyarakat lokal. Konsep pembangunan berkelanjutan dalam Hasil KTT Bumi di Rio De Janeiro tahun 1992 juga mengatur tentang pentingnya untuk memperhatikan kepentingan masyarakat lokal, yaitu pada prinsip 22.

*“Principle 22 stresses the need to recognize and support the identity, culture and interests of indigenous peoples and other local communities, because they can play a vital role in environmental management and development in view of their knowledge and traditional practices and for other reasons.”*³⁰

“Prinsip 22 menekankan kebutuhan untuk mengenali dan mendukung identitas, budaya dan kepentingan masyarakat adat dan masyarakat lokal lainnya, karena mereka dapat memainkan peran penting dalam pengelolaan dan pengembangan lingkungan mengingat pengetahuan dan praktik tradisional mereka dan karena alasan lain.”³¹

Prinsip 22 konvensi Rio De Janeiro tahun 1992 menyebutkan secara jelas bahwa salah satu pembangunan berkelanjutan adalah memperhatikan keberadaan masyarakat adat dan masyarakat lokal. Hal ini perlu diperhatikan agar masyarakat adat dan masyarakat lokal tetap memiliki kedaulatan atas tanahnya sendiri.

Dalam konteks permasalahan ini, kedaulatan masyarakat lokal di pesisir Kabupaten Sumenep atas tanahnya mulai terancam. Tanah-tanah milik masyarakat banyak yang terpaksa dijual kepada investor untuk dibangun industri tambak udang.

Maka dalam hal ini masyarakat lokal telah kehilangan tanahnya dan secara otomatis tidak berdaulat atas tanahnya. Hal ini diakui oleh beberapa masyarakat lokal yang

³⁰ Nico Schrijver, *Sovereignty Over Natural Resources – Balancing Rights and Duties*, Cambridge University Press, New York, 1997, Hlm. 137

³¹ *Ibid*

tinggal di pesisir Kabupaten Sumenep. Masyarakat beranggapan bahwa adanya pembangunan tambak udang di wilayahnya mengakibatkan tanah-tanah strategis di yang letaknya berdekatan dengan pesisir diborong habis oleh investor. Pada mulanya masyarakat tidak bersedia tanahnya untuk dijual, namun dengan adanya paksaan dan upaya kekerasan dari pihak penjual maupun oknum pemerintah, maka tanah-tanah tersebut beralih kepemilikannya kepada investor dengan cara proses jual beli.³²

Analisis dari penulis terkait dengan adanya unsur penipuan dalam proses terjadinya jual beli tanah di dekat pesisir Kabupaten Sumenep yaitu proses jual beli tersebut mempunyai akibat hukum dapat dibatalkan. Dalam hukum perikatan terdapat aturan bahwa suatu perjanjian dapat dibatalkan apabila terdapat unsur-unsur berupa : *dwang* (kekerasan), *dwaling* (kekhilafan), serta *bedrog* (penipuan).

Penguasaan tanah di dekat pesisir Kabupaten Sumenep oleh bukan masyarakat lokal akan menjadi permasalahan baru dikemudian hari. Beberapa masyarakat menyebutkan bahwa beberapa tambak udang di Kabupaten Sumenep yang dikelola oleh pihak swasta adalah milik orang asing.³³ Koentjaraningrat berpendapat bahwa sumber-sumber konflik antara suku bangsa atau golongan pada umumnya dalam negara-negara berkembang seperti Indonesia paling sedikit disebabkan oleh 5 (lima) faktor, yaitu: (1) Apabila warga dari dua suku bangsa masing-masing bersaing dalam hal mendapatkan mata pencaharian hidup yang sama; (2) Apabila warga dari suatu suku bangsa memaksakan unsur-unsur dari kebudayaannya kepada warga dari suatu suku bangsa lain; (3) Apabila warga dari suatu suku bangsa memaksakan konsep-konsep agamanya terhadap warga dari suku bangsa lain yang berbeda agama; (4) Apabila satu suku bangsa berusaha mendominasi suatu suku bangsa lain secara politis; (5) Apabila

³² Hasil wawancara dengan Bapak Ahmad (Masyarakat Lokal yang dulunya pemilik tanah) pada tanggal 16 Februari 2018

³³ Hasil wawancara dengan Ibu Yuyun (Masyarakat lokal penjual makanan ringan di Desa Dungkek) pada tanggal 9 Maret 2018

ada konflik terpendam dalam hubungan antara suku-suku bangsa yang telah bermusuhan secara adat.³⁴ Maka pada konteks permasalahan ini perlu diperhatikan poin pertama dan kedua. Baik antara masyarakat lokal maupun pihak investor sama-sama memanfaatkan tanah pertanian di dekat pesisir Kabupaten Sumenep, namun memiliki paradigma yang berbeda tentang tanah.

Banyak konflik agraria di nusantara yang bersumber dari perbedaan konsepsi mengenai tanah dan fungsinya bagi masyarakat.³⁵ Masyarakat lokal berpandangan bahwa tanah memiliki nilai ekonomi, sosial, budaya, dan religi. Berbeda halnya dengan pihak investor tambak udang di Sumenep, yang menurut banyak warga lokal investor tersebut merupakan warga negara asing memiliki padangan bahwa hubungan manusia dengan tanahnya hanya terdapat hubungan ekonomi. Sehingga proses alih kepemilikan tanah di pesisir Kabupaten Sumenep akan dapat diselesaikan dengan proses jual beli.

3. Bertentangan Dengan Semangat Pembaruan Agraria/ Reforma Agraria

Konflik-konflik agraria muncul, sebagian besar dikarenakan adanya ketimpangan yang cukup tinggi antara pemilik tanah dengan penggarap. Pemerintah terus mengupayakan agar permasalahan tersebut dapat terselesaikan. Landreform merupakan salah satu sarana untuk memperbaiki kehidupan rakyat tani dan oleh karena itu tujuan utama yang hendak dicapai adalah meliputi tujuan ekonomi, tujuan sosial politis dan mental psikologis.³⁶

Dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam menjelaskan bahwa

“Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan

³⁴ Koentjaraningrat, *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1980, Hlm. 377-378

³⁵ Razif dkk., *Sejarah/ Geografi Agraria Indonesia*, STPN Press, Yogyakarta, 2017, hlm. 10

³⁶ Sulaeman, *Redistribusi Tanah Obyek Landreform dan Permasalahannya*, Bina Aksara, Jakarta, 1993, hlm.2

perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.³⁷

Salah satu cara mewujudkan pembaruan agraria adalah dengan cara redistribusi tanah. Yaitu pembagian tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan telah ditegaskan menjadi objek landreform yang diberikan kepada para petani penggarap yang telah memenuhi syarat ketentuan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961. Dengan tujuan untuk memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah, sehingga dengan pembagian tersebut dapat dicapai pembagian hasil yang adil dan merata.³⁸ Menurut pendapat Gunawan Wiradi, Pembaruan agraria merupakan sebuah perjuangan yang terus menerus, berkelanjutan, yang setiap langkahnya ke depan perlu dibentengi, terutama terhadap kekuatan pasar bebas yang semakin meningkat yang lahir dari kegiatan yang semakin meluas dari perusahaan-perusahaan transnasional (*Trans-Nasional Corporation*).³⁹

Program pembaruan agraria secara terus menerus dilakukan oleh Pemerintah. Secara garis besar komitmen Pemerintahan Presiden Joko Widodo untuk meningkatkan kehidupan dan kesejahteraan petani sudah dimandatkan dalam Nawacita. Dinyatakan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, salah satunya adalah dengan mendorong reforma agraria melalui redistribusi dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar. Selain itu juga komitmen untuk menjalankan restrukturisasi kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, khususnya tanah. Dalam tataran operasional, reforma agraria dilaksanakan melalui legalisasi aset tanah bagi masyarakat

³⁷ Pasal 2 TAP MPR Nomor IX/MPR/2001

³⁸ Charina Sari dkk., Pelaksanaan Redistribusi Tanah Obyek Landreform Di Kabupaten Tabanan, Fakultas Hukum UDAYANA, Bali

³⁹ Gunawan Wiradi, **Reforma Agraria – Perjalanan yang Belum Berakhir**, Sajogyo Institute, Bogor, 2009, Hlm. 147

dan penataan akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan warga memanfaatkan tanah secara baik.⁴⁰

Maka berdasarkan berbagai pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pembaruan agraria dimaksudkan agar seluruh masyarakat Indonesia dapat memiliki dan memanfaatkan tanah, sehingga pada tingkatan akhir, masyarakat Indonesia akan berdaulat penuh atas tanahnya. Namun keadaan empiris di Kabupaten Sumenep berbanding terbalik dengan semangat program reforma agraria. Justru masyarakat yang memiliki tanah pertanian dan non pertanian dipaksa untuk menjual kepada investor. Dari hasil penelitian tim majalah fajar, terdapat upaya paksaan yang dilakukan oleh investor dalam rangka membeli tanah di dekat pesisir Kabupaten Sumenep dengan cara meminta bantuan kepada pihak Kepala Desa setempat untuk mempermudah proses jual beli tanah tersebut.⁴¹

Permasalahan lain yang muncul adalah banyaknya masyarakat lokal di sekitar pesisir Kabupaten Sumenep yang mulanya bekerja sebagai nelayan dan petani menjadi buruh/ pekerja di perusahaan tambak udang. Hal ini disebabkan karena tanah masyarakat lokal yang awalnya digunakan sebagai lahan pertanian, saat ini beralih menjadi tambak udang.

Tentu hal tersebut memunculkan suatu problematika baru di Kabupaten Sumenep. Dalam dokumentasi komunitas masyarakat barisan *ajaga tana ajaga na'poto* (BATAN), terdapat penjelasan dari Kepala Desa Lapa Taman Kecamatan Dungek yang menghimbau kepada masyarakat Desa Lapa Taman untuk tidak menjual tanahnya kepada pihak lain.

⁴⁰ <http://ksp.go.id/nawacita-reforma-agraria/index.html>, diakses pada tanggal 5 Maret 2018

⁴¹ Majalah Fajar, Edisi XX : Vol. XIV/Agustus 2016

Sehingga berdasarkan uraian diatas, penulis menyimpulkan bahwa dengan adanya industri tambak udang di Kabupaten Sumenep, sebenarnya telah bertentangan dengan semangat pembaharuan agraria/ reforma agraria yang salah satunya bertujuan untuk kesejahteraan petani. Maka dibutuhkan solusi penyelesaiannya agar tidak menimbulkan konflik yang lebih besar.

4. Timbul Perubahan Sosial dan Budaya Masyarakat Lokal di Pesisir Kabupaten Sumenep

Kondisi sosial dan budaya masyarakat pesisir di negara agraris cenderung banyak bekerja di sektor perikanan (nelayan) dan pertanian (petani dan buruh tani). Hal tersebut juga terdapat di Kabupaten Sumenep. Hasil pengamatan penulis di Kecamatan Gapura Kabpaten Sumenep, dihasilkan data sebagai berikut :

Tabel 7 : Data Penduduk Kecamatan Gapura

NO	Jenis Pekerjaan	Jumlah (Jiwa)
1	Buruh Tani	106.335
2	Nelayan	6.408
3	Peternak	2.805
4	Petani	2.130
5	Pedagang	1.500
6	Pengrajin	1.119
7	Lain-lain	8.900

Sumber : Data Sekunder (Diolah), Kecamatan Gapura Tahun 2018

Hal ini dikarenakan kondisi geografis Kecamatan Gapura berada pada ketinggian kurang dari 500 meter dari permukaan laut (MDPL) dan termasuk daerah Dataran Rendah, serta mempunyai luas 65,86 Km.⁴² Maka dari itu sebagian besar mata pencaharian

⁴² Ibid

penduduk Kecamatan Gapura adalah buruh tani, petani, peternak dan nelayan. Berbagai upaya dari Pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat lokal terus menerus dilakukan. Utamanya dalam hal pembangunan dan pemberian bantuan modal usaha.

Namun menurut pendapat salah satu pegawai di Kecamatan Gapura, kelemahan dari berbagai program Pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat diawali dari kebijakan pembangunan yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi makro dan cenderung sentralistik, sehingga tidak melihat pada kebutuhan lokal. Disisi lain berbagai program peningkatan kesejahteraan yang dikucurkan seringkali memposisikan masyarakat sebagai obyek. Dengan memandang persoalan kesejahteraan sosial hanya dari aspek ekonomi saja, maka yang terjadi adalah permasalahan kemiskinan berbagai komunitas yang dianggap sama dan diyakini hanya dapat dipecahkan semata-mata dengan mengandalkan pemberian bantuan modal usaha saja.⁴³ Padahal Pemerintah seharusnya bukan hanya melihat berdasarkan aspek ekonomi saja, namun aspek sosial dan budaya dari masyarakat juga perlu di perhitungkan.

Misalnya dengan adanya pembangunan tambak udang di wilayah dekat pesisir Kabupaten Sumenep dimaksudkan agar masyarakat lokal dapat memperoleh penghasilan yang lebih tinggi dari pada menjadi petani ataupun nelayan dengan cara menjadi pekerja di tambak udang tersebut. Namun permasalahan disini sebenarnya bukan hanya terdapat pada peningkatan penghasilan masyarakat lokal, melainkan perubahan sosial dari masyarakat itu sendiri. Aktivitas keseharian dari masyarakat petani dan nelayan berbeda jauh dengan aktivitas masyarakat pekerja di dalam suatu perusahaan.

⁴³ Hasil wawancara dengan bapak Tohir (Pegawai Kecamatan Gapura Kabupaten Sumenep) pada tanggal 9 Maret 2018.

Pekerjaan dari suatu kelompok masyarakat akan mempengaruhi suatu kebudayaan pada daerah tersebut. Misalnya adanya budaya *rokat tase'* atau upacara petik laut di sebagian besar wilayah pesisir Sumenep lahir karena adanya kepercayaan bagi masyarakat nelayan untuk memberikan sesajen kepada penguasa laut satu tahun sekali sebagai bentuk syukur atas limpahan rezekinya. Begitupun juga adanya upacara adat *nyadar* bagi masyarakat petani garam sebagai bentuk rasa syukur. Selain itu, aktivitas keseharian masyarakat nelayan dan masyarakat petani sebagai masyarakat homogen memiliki prinsip gotong royong yang sangat tinggi. Tentu hal ini akan mengalami perubahan seiring dengan adanya perusahaan tambak udang di Kabupaten Sumenep.

Rachmad Safa'at dalam jurnal arena hukum menjelaskan bahwa pengelolaan wilayah pesisir dengan sistem modern bukanlah suatu solusi dalam perkembangan pengelolaan wilayah pesisir, khususnya pada masyarakat yang masih menjaga nilai-nilai kearifan lokal.⁴⁴ Hal ini setidaknya dapat menjustifikasi pendapat penulis bahwa alih fungsi tanah pertanian menjadi tambak udang yang letaknya di dekat pesisir Kabupaten Sumenep bukanlah suatu pemecahan solusi atas kurang produktif tanah-tanah tersebut. Karena adanya alih fungsi tersebut dapat merusak tatananan nilai-nilai kearifan lokal di masyarakat sebagaimana yang telah penulis jelaskan pada pembahasan sebelumnya.

D. Upaya dan Solusi Penyelesaian atas Terjadinya Konflik Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Tambak Udang Di Kabupaten Sumenep Antara Masyarakat Lokal Dengan Investor Agar Terwujudnya Keadilan Hukum Di Masyarakat

Hukum diperlukan untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman masyarakat, ketertiban dan ketentraman itu hanyalah tujuan antara. Adapun tujuan akhir dari hukum yakni mewujudkan kedamaian sejati yang akan dapat terwujud apabila : (1) kelangsungan

⁴⁴ Rachmad Safa'at dan Dwi Yono, **Pengabaian Hak Nelayan Tradisional Masyarakat hukum Adat Dalam Politik Perundang-undangan Pengelolaan Sumber Daya pesisir**, Jurnal Arena Hukum, Malang, Vol. 10 Nomor 1, 2017, Hlm. 52

hidupnya tidak bergantung pada kekuatan; (2) bahwa sepanjang ia tidak melanggar hak dan merugikan orang lain, dapat menjalankan apa yang diyakininya benar; (3) dapat mengembangkan diri sepenuhnya; dan (4) mendapat perlakuan secara wajar dan berperikemanusiaan, adil dan beradab, juga ketika tidak melakukan kesalahan.⁴⁵ Sejalan dengan filsafat Pancasila, yang mengkonsepsikan masyarakat sebagai sekumpulan individu yang sebenarnya merupakan makhluk sosial. Maka dalam posisi sebagai makhluk sosial, jelas bahwa manusia tidak bebas nilai, konsepsi bebas nilai bertentangan dengan Pancasila. Maka dari itu, menurut pendapat Soediman secara singkat, tujuan hukum adalah untuk mewujudkan keadilan.⁴⁶

Keadilan menurut Ali Safa'at secara umum dapat dikatakan bahwa orang yang tidak adil merupakan orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful*) dan orang yang tidak fair (*unfair*), maka orang yang adil adalah orang yang patuh terhadap hukum (*law-abiding*) dan *fair*. Karena tindakan memenuhi/ mematuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislatif sesuai dengan aturan yang ada adalah adil.

Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat.

Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil.⁴⁷ Berdasarkan penjelasan tersebut, maka PERDA

RTRW dan PERDA PLP2B Kabupaten Sumenep sebenarnya harus bertujuan untuk memberikan keadilan bagi masyarakat Sumenep dalam hal pengelolaan sumber daya

alam, khususnya tanah. Dalam pasal 2 huruf h penjelasan pasal demi pasal UU Penataan

Ruang menjelaskan bahwa :

“Yang dimaksud dengan ‘kepastian hukum dan keadilan’ adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan

⁴⁵ Soediman Kartohadiprojo, **Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia**, Gatra Pustaka, 2010, hlm. 9

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ Muchammad Ali Safa'at, **Pemikiran Keadilan (Plato, Aristoteles, Dan John Rawls)**,

<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/12/keadilan.pdf> diakses pada tanggal 6 Maret 2018

mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.⁴⁸

Namun dengan fakta hukum di Kabupaten Sumenep bahwa banyak tanah-tanah di Kabupaten Sumenep yang telah beralih ke investor mengindikasikan bahwa ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam UU Penataan Ruang tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep. Hal ini disebabkan oleh adanya legalitas investor untuk dapat membeli tanah di Kabupaten Sumenep yang berdasar pada pasal 39 ayat (4) huruf a Perda RTRW Kabupaten Sumenep yang menyediakan tanah untuk budidaya bandeng dan udang pada areal tambak dengan luas kurang lebih 1.723 (seribu tujuh ratus dua puluh tiga) hektar. Dengan berdasar pada legalitas tersebut, banyak tanah pertanian produktif yang letaknya di dekat pesisir Kabupaten Sumenep dialih fungsikan menjadi tambak udang.

Sebenarnya hal tersebut dapat di batasi dengan adanya Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B), namun peraturan daerah tersebut di Kabupaten Sumenep baru disahkan pada tanggal 21 Februari 2018 sedangkan alih fungsi lahan pertanian menjadi industri tambak udang di Kabupaten Sumenep telah terjadi sejak Tahun 2014.

Apabila kebijakan alih fungsi lahan pertanian menjadi industri tambak udang di Kabupaten Sumenep dianalisis menggunakan teori keadilan pendapat Socrates, maka Pemerintah Kabupaten Sumenep dianggap telah memberikan keadilan bagi masyarakat lokal di Kabupaten Sumenep apabila sudah melaksanakan tugasnya dengan baik.

Melaksanakan tugasnya dengan baik dalam hal ini oleh penulis ditafsirkan sebagai berikut

- a. Tidak Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan
- b. Sesuai dengan Asas-asas umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)

⁴⁸ pasal 2 huruf h penjelasan pasal demi pasal Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

c. Tidak bertentangan dengan Moral dan Kepatutan

Dalam buku The Liang Gie, dijelaskan bahwa setiap petugas administrasi pemerintahan wajib memiliki sikap mental dan perilaku yang mencerminkan keunggulan watak, keluhuran budi, dan asas etis. Petugas administrasi Pemerintahan wajib mengembangkan diri sehingga sungguh-sungguh memahami, menghayati, dan menerapkan berbagai asas etis yang bersumber pada kebajikan-kebajikan moral (khususnya keadilan) dalam tindakan jabatannya. Maka dalam hal ini seluruh seharusnya seluruh pegawai di DPMPTSP Kabupaten Sumenep maupun instansi lainnya yang memiliki kewenangan untuk memberikan izin kepada perusahaan tambak udang harus memiliki kebajikan moral dan memegang teguh nilai keadilan. Sehingga masyarakat lokal di Kecamatan Gapura, Dungkek, dan Batang-batang tidak dirugikan atas dikeluarkannya izin pembangunan tambak udang.

Asas-asas etis yang pokok dalam administrasi pemerintahan ada 6 (enam), yaitu :

(1) Pertanggungjawaban; (2) Pengabdian (3) kesetiaan; (4) kepekaan; (5) Persamaan; dan (6) Kepantasan.⁴⁹ Hal tersebut sejalan dengan teori keadilan pendapat aristoteles, yaitu “keadilan adalah kelayakan dalam tindakan manusia (*fairness in human action*)”⁵⁰. Pemerintah sebagai penyelenggara Negara seharusnya bertindak adil dan berpegang teguh pada keenam asas etis tersebut diatas. Salah satunya adalah dengan cara memaksimalkan peran serta masyarakat dalam pengambilan setiap kebijakan.

Analisa penulis terkait dengan peran serta masyarakat lokal dalam pembentukan Perda RTRW dan Perda PLP2B masih sangat minim. Banyak masyarakat lokal yang tidak dilibatkan dalam proses pembentukan Perda tersebut, baik dalam hal sosialisasi, dengar pendapat, dll. Maka hal ini berdasarkan teori partisipasi masyarakat pendapat Sherry R

⁴⁹ The Liang Gie, **Keadilan Sebagai Landasan Bagi Etika Administrasi Pemerintahan Dalam Negara** Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1993, Hlm. 128

⁵⁰ *Ibid*, hlm35.

Arnstein yang mengelompokkan tiga bagian bentuk partisipasi publik. Bagian kesatu, *nonparticipation* (Tidak Ada Partisipasi) berjenjang dari Manipulation dan Therapy. Pada bagian ini, otoritas yang berkuasa sengaja menghapus segala bentuk partisipasi publik.

1. Penyelesaian dalam Permasalahan Subtansi Pengaturan

a. Peninjauan Kembali Perda RTRW Kabupaten Sumenep

Alih fungsi lahan pertanian di dekat pesisir Kabupaten Sumenep muncul akibat adanya Perda RTRW Kabupaten Sumenep yang memberikan peluang bagi investor tambak udang untuk menanamkan modalnya di Kabupaten Sumenep.

Padahal di dalam subtansi pengaturan Perda RTRW Kabupaten Sumenep masih banyak terdapat ketidaksinkronan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Misalnya dalam proses pembentukan Perda RTRW Kabupaten Sumenep, banyak masyarakat lokal yang tidak dilibatkan.

Hal tersebut diakui juga oleh salah satu anggota DPRD Kabupaten Sumenep yang menjelaskan kepada penulis bahwa sebagian besar peraturan daerah pada implementasi pembentukannya tidak mengakomodir pendapat masyarakat lokal. Pada tahapan sosialisasi sebenarnya hanya bersifat formalitas, yaitu dengan cara mengundang orang-orang terdekat saja yang memiliki pemahaman yang sama dengan pihak pembentuk peraturan daerah.⁵¹

Padahal peran serta masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam proses penataan ruang. Gary Hack berpendapat bahwa salah satu kunci efektifnya suatu perencanaan adalah adanya keterlibatan dari masyarakat. Hal ini sangat penting untuk mencapai kesepakatan masyarakat dalam pelaksanaan kerja. Untuk mendapatkan masukan berupa tanggapan dan gagasa-gagasan, maka yang paling

⁵¹ Hasil wawancara dengan bapak Juhari (anggota Komisi 3 DPRD Kabupaten Sumenep) pada tanggal 9 Maret 2018

umum adalah dengan cara melakukan kegiatan lokakarya atau dapat pula dengan cara dengar pendapat secara umum mengenai pokok-pokok permasalahan dalam suatu perencanaan tata ruang kota. Untuk menjangkau masyarakat yang tidak berminat menghadiri rapat umum dapat dilakukan wawancara sudut jalan, model yang dipampangkan pada tempat yang terlihat dengan jelas, dengan kesempatan untuk berkomentar, dan dapat dimuat melalui pemberitaan di media massa.⁵² Hal tersebut bertujuan agar masyarakat dapat mengetahui tentang penataan ruang di wilayahnya sehingga kedepannya masyarakat dapat menaati ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan penataan ruang di masing-masing daerahnya. Penulis mengutip pendapat Amri Marzzali dalam bukunya yaitu “perilaku (*behaviour*) yang tertib didahului oleh pengetahuan (*knowledge*) tentang aturan-aturan ketertiban tersebut.”⁵³

Rencana tata ruang dapat ditinjau kembali. Peninjauan kembali rencana tata ruang dapat menghasilkan rekomendasi berupa : (1) rencana tata ruang yang ada dapat tetap berlaku sesuai dengan jangka berlakunya; atau (2) rencana tata ruang yang ada perlu direvisi. Revisi rencana tata ruang dilaksanakan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁴

Peninjauan kembali Perda RTRW dapat dilakukan 5 (lima) tahun sekali sebagaimana telah diatur di dalam pasal 25 ayat (5) UU Penataan Ruang, yaitu : “Rencana tata ruang wilayah kabupaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditinjau kembali 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.”⁵⁵

⁵² Gary Hack dalam Catanese dan Snyder, **Perencanaan Kota**, Erlangga, Jakarta, 1996, hlm. 247-248

⁵³ Amri Marzali dkk., **Menuju Keadilan Agraria**, Akatiga, Bandung, 2002, hlm. 120

⁵⁴ Robert Kurniawan Ruslak Hammar, **Penataan Ruang berbasis Kearifan Lokal**, Calpulis, Yogyakarta, 2017, Hlm. 52

⁵⁵ Pasal 25 ayat (5) UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Berdasarkan ketentuan tersebut maka Perda RTRW Kabupaten Sumenep yang disahkan pada Tahun 2013 harus di tinjau kembali pada tahun 2018, sehingga beberapa ketentuan-ketentuan yang terdapat pada substansi pengaturannya yang bertentangan dengan UU Penataan Ruang dapat dievaluasi atau direvisi.

Pelaksanaan peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahapan, yaitu :⁵⁶

(1) Pengkajian

Pengkajian dilakukan untuk melihat pelaksanaan tata ruang terhadap kebutuhan pembangunan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut :

- pengumpulan data dan informasi;
- penyesuaian matriks kesesuaian.

(2) Evaluasi

Evaluasi dilakukan untuk mengukur kemampuan rencana tata ruang wilayah sebagai acuan dalam pembangunan di daerah dengan parameter sebagai berikut :

- kualitas rencana tata ruang wilayah
- kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan
- pelaksanaan pemanfaatan ruang.

Evaluasi terhadap pelaksanaan pemanfaatan ruang diukur dari jenis pelaksanaan pemanfaatan ruang terhadap indikasi program lima tahunan dan besaran pelaksanaan pemanfaatan ruang terhadap struktur ruang dan pola ruang, serta dampak pelaksanaan pemanfaatan ruang terhadap kondisi sosial, ekonomi, dan lingkungan.

⁵⁶ Ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah

(3) Penilaian

Penilaian dilakukan dalam rangka menentukan rumusan rekomendasi hasil peninjauan kembali. Sehingga pada tahapan penilaian akan menghasilkan :

- tingkat kualitas dari rencana tata ruang wilayah
- tingkat kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan
- tingkat kesesuaian pelaksanaan pemanfaatan ruang.

Pelaksanaan peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah Kabupaten Sumenep diharapkan dapat menghasilkan peraturan daerah yang lebih baik dengan tidak mengenyampingkan hak-hak masyarakat lokal. Maka dari itu dalam peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah Kabupaten Sumenep perlu memperhatikan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang peran serta masyarakat dalam penataan ruang. Dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang dijelaskan bahwa :

“Bentuk peran masyarakat dalam pemanfaatan ruang dapat berupa:

- a. masukan mengenai kebijakan pemanfaatan ruang;
- b. kerja sama dengan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau sesama unsur masyarakat dalam pemanfaatan ruang;
- c. kegiatan memanfaatkan ruang yang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
- d. peningkatan efisiensi, efektivitas, dan keserasian dalam pemanfaatan ruang darat, ruang laut, ruang udara, dan ruang di dalam bumi dengan memperhatikan kearifan lokal serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- e. kegiatan menjaga kepentingan pertahanan dan keamanan serta memelihara dan meningkatkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan sumber daya alam; dan
- f. kegiatan investasi dalam pemanfaatan ruang sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.”⁵⁷

b. Analisis Peraturan Daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) Kabupaten Sumenep

⁵⁷ Ketentuan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang

Permasalahan alih kepemilikan tanah dan alih fungsi tanah pertanian di Kabupaten Sumenep menyebabkan pihak Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) Kabupaten Sumenep bersama Bupati Kabupaten Sumenep membuat Perda PLP2B dan disahkan pada tanggal 26 Januari 2018 yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Namun Perda PLP2B Kabupaten Sumenep masih terdapat kelemahan-kelemahan dalam substansi pengaturannya, yaitu :

- (1) Tentang jumlah lahan seluas 20.860,2 ha sebagaimana tertuang dalam BAB IV tentang Perencanaan dan Penetapan pasal 7 ayat 5 perlu dijelaskan lebih detail.

Dalam Naskah akademik dari Perda tersebut hanya disebutkan jumlah lahan per-kecamatan sebagaimana yang tercantum dalam pasal 8. Sebenarnya untuk menguatkan legalitas dari Perda ini, jumlah lahan di tiap-tiap Desa per Kecamatan tersebut dijelaskan. Lebih ideal lagi apabila penghitungan jumlah lahan dapat dijelaskan lebih rinci hingga ke pemilik lahan dengan menggunakan sistem *by name by address* sebagaimana yang terdapat di dalam Perda PLP2B Kabupaten Temanggung.

- (2) Perda PLP2B Kabupaten Sumenep hanya mencakup 16 Kecamatan, sehingga terdapat 11 Kecamatan di Kabupaten Sumenep yang belum diakomodir di dalam Perda PLP2B Kabupaten Sumenep. 16 Kecamatan tersebut adalah sebagai berikut :

Tabel 8 : Daftar Kecamatan yang Diatur di Dalam Perda PLP2B Kabupaten Sumenep

No	Kecamatan	Luas
1	Kota	490,2 hektare

2	Batuan	784,5 hektare
3	Gapura	1.876 hektare
4	Manding	1.463,7 hektare
5	Dasuk	519 hektare
6	Batuputih	323 hektare
7	Ambunten	483,1 hektare
8	Lenteng	1.154 hektare
9	Ganding	616 hektare
10	Saronggi	666,4 hektare
11	Nonggunong	291 hektare
12	Sapeken	1.374,5 hektare
13	Kangayan	1705,3 hektare
14	Arjasa	7.499,1 hektare
15	Guluk-guluk	1.118,4 hektare
16	Rubaru	496,2 hektare

Sumber : Perda PLP2B (Diolah) Tahun 2018

Sedangkan 11 (sebelas) Kecamatan di Kabupaten Sumenep yang masih belum disebutkan luas lahan pertanian yang dilindungi dalam Perda PLP2B Kabupaten

Sumenep adalah sebagai berikut :

Tabel 9 : Daftar Kecamatan yang Tidak diatur di Dalam Perda PLP2B Kabupaten Sumenep

No	Kecamatan	Keterangan
1	Dungkek	Pesisir / Daratan
2	Batang-batang	Pesisir / Daratan
3	Bluto	Pesisir / Daratan
4	Pasongsongan	Pesisir / Daratan

5	Pragaan	Pesisir / Daratan
6	Kalianget	Pesisir / Daratan
7	Giligenting	Pesisir / Kepulauan
8	Raas	Pesisir / Kepulauan
9	Talango	Pesisir / Kepulauan
10	Masalembu	Pesisir / Kepulauan
11	Gayam	Pesisir / Kepulauan

Sumber : Perda PLP2B (Diolah) Tahun 2018

Tabel diatas menunjukkan bahwa Kecamatan-kecamatan yang masih belum disebutkan luas lahan pertanian yang dilindungi dalam Perda PLP2B Kabupaten Sumenep adalah Kecamatan yang secara geografi merupakan daerah pesisir.

Maka hal ini memunculkan spekulasi-spekulasi oleh sejumlah masyarakat. Yaitu adanya dugaan bahwa Kecamatan tersebut sengaja tidak diatur karena dikemudian hari akan banyak tanah pertanian yang dialihfungsikan menjadi tanah pertanian, termasuk juga tambak udang.

- (3) Berdasarkan pendapat dari salah satu ulama di Sumenep, “Pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan tetap harus berbasis kerakyatan. Sehingga harus dikelola atas nama masyarakat lokal sendiri. Maka dari itu, sebagaimana dalam BAB V tentang Pengembangan pasal 27 ayat 2 yang memperbolehkan korporasi untuk mengendalikan pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan tersebut seharusnya tidak diizinkan. Karena logika korporasi itu dalam bentuk apa pun pasti kapitalistik, tidak lagi akan mendasarkan dirinya pada kepentingan penduduk lokal secara luas. Jadi membiarkan korporasi ikut campur menguasai dalam mengembangkan lahan pertanian pangan sama saja Perda PLP2B semakin

memperkecil atau bahkan menghabisi kesempatan masyarakat lokal Sumenep berdaulat dalam soal pertanian itu sendiri.”⁵⁸

2. Penyelesaian dalam Alih Kepemilikan Tanah

Sebagaimana telah penulis jelaskan pada pembahasan sebelumnya bahwa alih kepemilikan tanah di kabupaten Sumenep dilakukan dengan proses jual beli oleh investor kepada masyarakat. Namun banyak masyarakat yang menolak tanahnya dijual.

Sehingga investor menggunakan cara-cara yang tidak dibenarkan oleh hukum, yaitu dengan cara paksaan. Adanya paksaan dalam proses jual beli tersebut dibuktikan dengan adanya oknum perangkat Desa yang turut serta memaksa kepada masyarakatnya agar menjual tanahnya. Berdasarkan data yang diperoleh majalah fajar, salah satu kepada Desa pernah dijanjikan uang Rp. 30.000.000,- oleh investor untuk membantu dalam proses jual beli tanah di wilayahnya. Namun pihak kepala Desa tersebut menolak upaya yang dilakukan oleh pihak investor tersebut.

Berdasarkan analisis penulis dengan menggunakan teori perlindungan hukum, maka sebenarnya perjanjian jual beli tanah tersebut dapat dibatalkan karena tidak sesuai dengan syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur di dalam pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPperdata). Dalam pasal 1320 KUHPperdata dijelaskan bahwa :

“Untuk syarat sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat :

- (1) Sepakat mereka yang mengikat dirinya;
- (2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan
- (3) Suatu hal tertentu
- (4) Suatu sebab yang halal”⁵⁹

Apabila suatu perjanjian tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian maka ada 2 (dua) akibat hukumnya, yaitu dapat dibatalkan (apabila tidak memenuhi syarat pertama dan/

⁵⁸ Hasil wawancara dengan K. Dardiri (Salah satu ulama di Kabupaten Sumenep)

⁵⁹ Ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata

atau kedua) dan batal demi hukum (apabila tidak memenuhi syarat ketiga dan/ atau keempat).

Lebih lanjut pada pasal 1321 KUHPerdota mengatur bahwa tiada sepakat yang sah apabila sepakat diberikan karena kekhilafan, atau diperoleh dengan paksaan atau penipuan.⁶⁰ Berdasarkan hasil wawancara penulis kepada beberapa masyarakat lokal di Kabupaten Sumenep, bahwa proses jual beli tanah pertanian di dekat pesisir Kabupaten Sumenep terdapat unsur-unsur pemaksaan dan kekhilafan, maka sebenarnya perjanjian tersebut dapat dibatalkan.

Adanya unsur-unsur kekhilafan dalam perjanjian tersebut dibuktikan dengan pernyataan warga lokal yang menjelaskan kepada penulis bahwa banyak warga yang menyesalkan atas terjadinya penjualan tanah pertanian tersebut kepada investor. Masyarakat lokal sebagai pemilik tanah tidak menyangka apabila ada investor yang datang kerumahnya untuk menawar tanahnya dengan harga yang cukup tinggi. Terlebih sebagian besar kondisi sosial masyarakat lokal di Desa Lapa Daya Kecamatan Dungkek merupakan masyarakat yang sangat religius dan fanatik terhadap agamanya. Dengan uang hasil penjualan tanah, masyarakat Desa Lapa Daya banyak yang menggunakan untuk naik haji, Sehingga hal inilah yang menjadi alasan investor untuk membeli tanahnya dengan harga yang sangat tinggi.⁶¹

3. Penerapan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang yang Berpihak Pada Masyarakat Lokal

Pada pembahasan ini, penulis menganalisa dengan menitikberatkan pada hak-hak masyarakat lokal yang tinggal di dekat pesisir Kabupaten Sumenep, khususnya di Kecamatan Gapura, Kecamatan Dungkek, dan Kecamatan Batang-batang.

⁶⁰ Ketentuan Pasal 1321 Kitab Undang-undang Hukum Perdata

⁶¹ Hasil wawancara dengan Ibu Yuyun (Masyarakat lokal penjual makanan ringan) pada tanggal 9 Maret 2018 di Desa Dungkek Kecamatan Dungkek.

Dengan kondisi dan berbagai permasalahan yang telah penulis jelaskan pada pembahasan sebelumnya, berbagai kelompok dari kalangan masyarakat, ulama, maupun mahasiswa melakukan demo beberapa kali. Para aktivis tersebut menuntut agar Pemerintah tidak memberikan izin kepada perusahaan tambak udang di Kabupaten Sumenep. Karena dengan adanya izin dari Pemerintah Kabupaten Sumenep, konflik agraria yang berkepanjangan sangat dimungkinkan akan terjadi di Kabupaten Sumenep.

Hal ini sejalan dengan pemikiran Hariadi Kartodihardjo yang berpendapat bahwa sifat dasar atau karakteristik lingkungan hidup menjadi kebutuhan banyak orang (publik) untuk kepentingan jangka panjang atau antar generasi. Bagi sebagian besar orang, individu, atau perusahaan-perusahaan besar swasta yang mempunyai kepentingan jangka pendek. Karena itu, dalam melaksanakan kebijakan lingkungan hidup perlu dukungan publik yang dalam hal ini adalah masyarakat sipil, organisasi masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Perguruan Tinggi untuk secara cepat dan kuat merespon terjadinya penyimpangan dan pelaksanaan kebijakan berbagai sektor pembangunan yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup.⁶²

Tentu hal ini sejalan dengan asas dan tujuan dari penatagunaan tanah sebagaimana yang diatur di dalam pasal 2 PP Penatagunaan tanah yaitu :

“Penatagunaan tanah berasaskan keterpaduan, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, berkelanjutan, keterbukaan, persamaan, keadilan dan perlindungan hukum.”

Masyarakat lokal di Kabupaten Sumenep berhak untuk memanfaatkan tanahnya di dekat pesisir untuk melakukan aktivitas kesehariannya. Tanah pertanian untuk para petani dan buruh tani, sedangkan tanah pesisir untuk para nelayan beserta masyarakat lokal secara umum dalam rangka menjalankan rutinitas kesehariannya maupun sebagai sarana ritual.

⁶² Hariadi Kartodihardjo, *Dibalik Krisis Ekosistem*, LP3ES, Depok 2017, Hlm. 44

Permasalahan yang terjadi dalam alih fungsi tambak udang sejatinya banyak ditolak oleh masyarakat lokal karena pengelola tambak udang tersebut adalah pihak investor dalam suatu perusahaan. Misalnya tambak udang di Desa Lapa Daya Kecamatan Dungkek yang dikelola oleh PT. Anugerah Inti Laut seluas 248.470 M². Di Desa Lapa Taman dan Desa Lapa Laok Kecamatan Dungkek sebenarnya juga terdapat tambak udang, namun pengelolanya adalah masyarakat lokal itu sendiri.

Hasil dari observasi penulis di Desa Lapa Taman dan Desa Lapa Laok menunjukkan banyak terjadi proses alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan oleh penduduk lokal menjadi tambak udang. Namun hal tersebut tidak pernah dipermasalahkan oleh warga sekitarnya maupun oleh para aktivis.

Gambar 4 : Tambak udang milik masyarakat lokal



Sumber : Dokumentasi Penulis

Sehingga hal ini sebenarnya dapat menjadi solusi untuk meningkatkan produktivitas nilai dari kegunaan tanah, terutama pada tanah yang tidak produktif.

Namun demikian perlu adanya proses administrasi/ izin yang sesuai dengan prosedur dan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian penulis di Kantor DPMPTSP Kabupaten Sumenep diperoleh data bahwa tidak ada tambak udang milik masyarakat

yang memiliki izin usaha. Namun demikian, Pemerintah tidak pernah melakukan upaya penertiban kepada masyarakat pemilik tambak udang yang tidak berizin.

Terkait dengan hal tersebut, Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Sumenep yang menjelaskan kepada penulis bahwa instansi tersebut tidak pernah melakukan upaya penertiban dikarenakan sifat dari Satpol PP adalah pasif, sehingga menunggu laporan dari instansi lain, yang dalam hal ini adalah DPMPTSP Kabupaten Sumenep. Maka dalam konteks permasalahan ini diperlukan adanya upaya koordinasi yang lebih baik antar kedua instansi tersebut.

Terkait dengan pengelolaan tambak udang, salah satu anggota Komisi II DPRD Kabupaten Sumenep menjelaskan bahwa kedepannya pemerintah daerah harus membuat sebuah lembaga yang memiliki fungsi untuk mendata, menyimpan dan menyiapkan tanah milik masyarakat untuk kemudian mempermudah investor yang ingin berinvestasi. Hal tersebut sebenarnya merupakan konsep dari bank tanah (*land banking*).

Pengertian Bank Tanah sebagaimana yang tercantum dalam buku "*the best practise land bank*" adalah suatu lembaga yang dibentuk untuk mempromosikan revitalisasi atau menghidupkan kembali lingkungan dari *property*, khususnya untuk penataan kembali pemilikan dan penggunaan kembali perumahan dan pemukiman di perkotaan, selain itu beberapa pembangunan yang mengarah ke sebuah *industry/komersial* sebagai penerapan dari kewenangan bank tanah.⁶³ Dengan adanya bank tanah di Kabupaten Sumenep, diharapkan masyarakat lokal dapat "mempunyai saham" dengan cara menyertakan modal usaha dalam bentuk tanahnya. Tentu hal tersebut diawali dengan perjanjian oleh pemilik tanah dengan investor.

⁶³ <http://tataruangpertanahan.com/pdf/pustaka/artikel/1.pdf>

Namun belum adanya peraturan perundang-undangan di tingkat nasional maupun daerah menjadikan kebijakan pembentukan bank tanah (*land banking*) di Kabupaten Sumenep tidak dapat direalisasikan. Maka dari itu penyelesaian yang penulis tawarkan adalah adanya peningkatan pemberdayaan masyarakat Desa secara mandiri dan berkelanjutan.

Pemberdayaan adalah upaya membuat orang, kelompok atau masyarakat menjadi lebih berdaya sehingga mampu mengurus kepentingannya sendiri secara mandiri. Upaya kemandirian diperlukan karena pada proses pembangunan selama ini, orang, kelompok, dan masyarakat lebih banyak berperan sebagai obyek dari pada sebagai subyek.⁶⁴ Dengan meletakkan masyarakat Desa sebagai subyek, maka pembangunan yang direncanakan oleh pihak Pemerintah dapat efektif berjalan dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut seharusnya dapat diterapkan di Kabupaten Sumenep dalam pembangunan tambak udang. Maksud dari Pemerintah melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi tambak udang adalah meningkatkan produktivitas nilai kegunaan tanah di dekat pesisir, namun hal tersebut melakukan upaya yang kurang tepat karena menghadirkan investor sebagai pengelola tambak udang.

Meningkatkan nilai kegunaan tanah tidak harus melakukan alih kepemilikan tanah. Maka akan lebih baik apabila kepemilikan tanah pertanian di dekat pesisir Kabupaten Sumenep tetap dikelola oleh masyarakat lokal, serta tanah pertanian yang kurang produktif dapat dialih fungsikan menjadi tambak udang, dengan catatan bahwa tambak udang tersebut tetap menjadi milik dari masyarakat lokal dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁶⁴ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2003, Hlm.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Faktor penyebab pemerintah kabupaten sumenep mengeluarkan izin usaha tambak udang kepada investor dibagi menjadi dua faktor, yaitu faktor hukum dan faktor non hukum. Faktor hukum terdiri atas tiga komponen dasar, yaitu faktor substansi/ hukumnya sendiri, faktor struktur/ penegak hukum, dan faktor budaya hukum. Adapun faktor non hukum dikarenakan tidak ada upaya untuk meningkatkan produktivitas tanah dekat pesisir oleh masyarakat lokal dan adanya rencana industrialisasi Pulau Madura.
2. Terdapat 4 (empat) akibat hukum atas adanya kebijakan alih fungsi lahan pertanian untuk tambak udang di dekat pesisir yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep, yaitu adanya privatisasi pantai, masyarakat lokal kehilangan kedaulatan atas tanahnya, bertentangan dengan semangat pembaruan agraria/ reforma agraria, dan timbul perubahan sosial dan budaya masyarakat lokal di pesisir Kabupaten Sumenep.
3. Upaya dan solusi penyelesaian atas terjadinya konflik alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang di Kabupaten Sumenep antara masyarakat lokal dengan investor agar terwujudnya keadilan hukum di masyarakat yaitu dengan cara peninjauan kembali Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033 dan perlu adanya revisi Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Adapun proses alih kepemilikan tanah

pertanian oleh masyarakat lokal kepada investor dengan cara jual beli dapat dibatalkan karena terdapat unsur-unsur yang tidak diperbolehkan oleh KUHPerdana dalam proses jual beli, yaitu adanya paksaan dan kekhilafan. Selain itu diperlukan adanya penerapan hukum penatagunaan tanah dan penataan ruang yang berpihak pada masyarakat lokal.

B. Saran

1. Tanah pertanian yang kurang produktif diperlukan adanya peningkatan produktifitas tanah. Namun hal tersebut tetap perlu memperhatikan hak atas tanahnya, serta kepentingan masyarakat sebagaimana diatur di dalam PP Penatagunaan Tanah. Sehingga dibutuhkan peran Pemerintah dan peran aktif dari masyarakat untuk turut serta meningkatkan produktifitas tanah tanpa harus menjual tanah milik masyarakat.
2. Perlu adanya upaya dari Pemerintah untuk menertibkan administrasi perizinan dalam kegiatan tambak udang di Kabupaten Sumenep, baik yang dikelola oleh masyarakat, maupun oleh investor.
3. Diperlukan adanya peninjauan kembali Perda RTRW Kabupaten Sumenep dan revisi Perda PLP2B Kabupaten Sumenep untuk kepentingan masyarakat yang berkeadilan.

Daftar Pustaka

- A.P. Parlindungan, **Pendaftaran Tanah Indonesia**, Mandar Maju, Bandung, 1994
- A. Latief Wiyata, **Carok: Konflik Kekerasan dan Harga Diri Orang Madura**, LKIS, Yogyakarta, 2013
- Achmad Sodiki, **Politik Hukum Agraria**, Konpress, Jakarta, 2013
- Amri Marzali dkk., **Menuju Keadilan Agraria**, Akatiga, Bandung, 2002
- Arie Sukanti Hutagalung dkk., **Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia**, Pustaka Larasan, Denpasar, 2012
- Asep Warlan Yusuf, **Pranata Pembangunan**, Bandung: Universitas Parahiayang 1997
- Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia**, Djambatan, Jakarta, 2008
- D.A Tiasnaadmidjaja dalam Asep Warlan Yusuf. **Pranata Pembangunan**. Bandung: Universitas Parahiayang 1997
- Didik S. Setyadi, **Politik Hukum dan Dinamika Penerapan Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi**, Sahabat Mandiri, Surabaya, 2017
- FX. Adji Samekto, **Membangun Politik hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Perspektif Cita Hukum Undonesia**, Thafa Media, Yogyakarta, —
- Gary Hack dalam Catanese dan Snyder, **Perencanaan Kota**, Erlangga, Jakarta, 1996
- Gunawan Wiradi, **Reforma Agraria : Perjalanan Yang Belum Berakhir**, Sajogyo Institute, Bogor, —
- Hariadi Kartodihardjo, **Dibalik Krisis Ekosistem**, LP3ES, Depok 2017
- Herman Hermit. **Pembahasan Undang-Undang Penataan Ruang**. Bandung, Mandar Maju, 2008.
- Imam Koesawahyono, **Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang**, UB Press, Malang, 2012
- Juhaya S. Praja, **Teori Hukum dan Aplikasinya**, Pustaka Setia, Bandung, 2011
- Juniarso Ridwan, **Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah**, Nuansa, Bandung, 2016

Koentjaraningrat, Manusia dan Kebudayaan di Indonesia, Djambatan, Jakarta, 1980

M. Nazir Salim, Jalan Penyelesaian Persoalan Agraria, STPN Press, Yogyakarta, 2016

Mien Ahmad Rifa'i, Manusia Madura, Pilar Media, Yogyakarta, 2007

Muhammad Ilham Ari Saputra, Reforma Agraria Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2015

Munir Fuady, Teori-teori Besar (*Grand theory*) Dalam Hukum, Prenada Media Grup, Jakarta, 2013

Nico Schrijver, Sovereignty Over Natural Resources – Balancing Rights and Duties, Cambridges University Press, New York, 1997

Philipus M. Hadjon dkk., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997

Otje Salman, Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali, Refika Aditama, Bandung, 2015

Razif dkk., Sejarah/ Geografi Agraria Indonesia, STPN Press, Yogyakarta, 2017

Ridwan H.R., Hukum Administrasi Negara, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006

Roberth Kurniawan Ruslak Hammar, Penataan Ruang berbasis Kearifan Lokal, Calpulis, Yogyakarta, 2017

Sadu Wasistiono, Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah, Fokus Media, Bandung, 2003

Satjipto Rahardjo, Ilmu hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000

Soediman Kartohadiprodjo, Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia, Gatra Pustaka, 2010

Soetandyo Wignjosebroto, Hukum - Konsep dan Metode, Setara Press, Malang, 2013

Sukandar dkk., Profil Desa Pesisir Jawa Timur (Vol. 3), Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Jawa Timur, Surabaya, 2016

Sulaeman, Redistribusi Tanah Obyek Landreform dan Permasalahannya, Bina Aksara, Jakarta, 1993

The Liang Gie, Keadilan Sebagai Landasan Bagi Etika Administrasi Pemerintahan Dalam Negara Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1993

Urip Santoso, Hukum Agraria : Kajian Komprehensif, Kencana, Jakarta, 2012

Yusriyadi, Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010

Yudi Latif, Revolusi Pancasila, Mizan, Jakarta, 2015

Peraturan Perundang-undangan

UUD NRI Tahun 1945

TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

UU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil

Kitab Undang-undang Hukum Perdata

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033

Jurnal :

Rachmad Safa'at dan Dwi Yono, Pengabaian Hak Nelayan Tradisional Masyarakat hukum Adat Dalam Politik Perundang-undangan Pengelolaan Sumber Daya pesisir, Jurnal Arena Hukum, Malang, Vol. 10 Nomor 1, 2017

Sigit Wicaksono, **Pengaruh lama tinggal terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan pemukiman**, jurnal ComTech Vol. 4 No. 1, 2013

Penataan Ruang dan Pergeseran Fungsi Lahan di Jalur Pantura Jawa Barat, Jurnal

Perencana wilayah Kota -ITB, Bandung, Hlm. 5,

<http://www.sappk.itb.ac.id/jpwk/wp-content/uploads/2015/07/VOL-5-NO-16-2.pdf>

Internet :

<http://www.nu.or.id/post/read/24065/cak-nun-rakyat-sudah-tak-punya-jalan-keluar>

<http://www.pelajaran.co.id/2017/02/pengertian-kedaulatan-bentuk-macam-jenis-kedaulatan-serta-sifat-kedaulatan.html>,

<http://www.bartleby.com/61/83/PO398300.html>, dalam artikel Muchammad Ali Safa'at, PEMIKIRAN KEADILAN (PLATO, ARISTOTELES, DAN JOHN RAWLS), <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/12/keadilan.pdf>

https://www.kompasiana.com/fajarmustaqim/apa-pendapat-anda-tentang-keadilan_551f5c04a333113d31b66a6b

http://beritajatim.com/politik_pemerintahan/292666/darurat_agraria_warga_sumenep_demo_tolak_investor.html

<http://www.academia.edu>

<http://islambergerak.com/2014/04/rebutan-minyak-di-pulau-garam>

