

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Pertanian

Pemerintah dalam upaya memberikan kejelasan atau kepastian hukum bagi masyarakatnya terutama di sektor pertanian yang sering mengalami masalah telah menetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertanian, baik itu dari pemerintah tingkat pusat maupun dari tingkat provinsi, kabupaten/kota. Peraturan yang berupa perundang-undangan ini, sudah sejauh mana memberikan perlindungan bagi petani, terutama petani yang ada di wilayah kabupaten Bima-NTB.

Peraturan-peraturan yang ditetapkan atau yang telah undangkan oleh pemerintah, baik tingkat daerah dan ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota diharapkan sebagai alternatif dalam menyelesaikan persoalan-persoalan di bidang pertanian, terutama untuk memberikan perlindungan maupun kepastian hukum bagi petani, terutama petani yang letak wilayahnya ada di kabupaten Bima-NTB. Untuk itu akan dipaparkan berbagai peraturan-peraturan yang mengatur sektor pertanian, baik itu peraturan yang telah ditetapkan atau diundangkan oleh pemerintah maupun peraturan ditetapkan oleh tingkat daerah.

1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Negara menetapkan UU No. 41 Tahun 2009 sebagai salah satu langkah dalam menjaga hak-hak petani atas tanahnya dan mencapai kehidupan yang layak

agar kehidupannya lebih baik. Tindakan yang dilakukan negara ini dimaksudkan untuk menambah kemakmuran atau kesejahteraan dengan mempertahankan hak-hak petani untuk memiliki lahan pertanian. Selaras dengan ketentuan dalam konstitusi (UUD 1945), menyatakan bahwa tujuan negara antara lain untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta mewujudkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”

Berdasarkan ketentuan UU No. 41 Tahun 2009, lahan pertanian pangan adalah “lahan pertanian yang pilih untuk dijaga dan dibudidayakan secara berkelanjutan guna memenuhi kebutuhan pokok, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional”. Tujuannya adalah untuk melindungi lahan pertanian sambil menjaga ketersediaan lahan, melindungi petani yang mempunyai hak atas lahan, menyediakan lahan pekerjaan bagi petani, dan tujuan-tujuan lainnya. Semua itu dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran petani lokal dan masyarakat (lihat Pasal 3).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 mengatur dan melindungi secara jelas tentang lahan bagi petani, mulai dari subsistem, seperti mulai dari perencanaan, penetapan, dan sampai dengan penggunaan lahan pertanian, yang semua prosesnya itu akan diatur dan kemudian akan dilakukan perlindungan (lihat Pasal 1(5)).

Dari awal berlakunya, UU ini telah dilaksanakan oleh beberapa Peraturan Pemerintah, yaitu :

- a. Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

PP ini melaksanakan ketentuan Pasal 26 dan 53 UU No. 41 Tahun 2009. Tujuan tersebut antara lain meningkatkan kemandirian, pendapatan, dan kesejahteraan petani, mewujudkan dan menjamin ketersediaan lahan pertanian yang berkelanjutan, mencegah alih fungsi, serta mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional (Lihat Pasal 3).

- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pemberdayagunaan Tanah Terlantar.

Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bagunan dan Hak Pakai yang dimaksud dalam PP No 11 Tahun 2010 adalah hak atas tanah sebagaimana yang dijelaskan dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang "Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria" (Lihat Pasal 1 ayat (1), dilanjutkan dalam ayat (2) Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

- c. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Tujuan PP No. 12 Tahun 2012 adalah untuk mendorong terwujudnya lahan pertanian pangan berkelanjutan, upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan, peningkatan kemampuan, pendapatan,

dan kesejahteraan petani, atau tujuannya adalah untuk memberikan petani kepastian kepemilikan.

- d. Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan ini juga melaksanakan Pasal 60 UU No. 41 Tahun 2009, yang antara lain bertujuan untuk mewujudkan perlindungan tanah pertanian secara menyeluruh dan berkelanjutan serta informasi yang terpercaya dan dapat diperhitungkan. Tujuannya adalah untuk digunakan dalam perencanaan, penetapan, penggunaan, dan pengendalian kawasan semuanya tentu saja dapat dicapai oleh masyarakat dan pembuat kebijakan.

Ruang lingkup Sistem pengaturan di PP yaitu, menyediakan data, penyimpanan data, pengamanan data, maupun seperti pengolahan data, ataupun menyangkut informasi terkait pengelolaan terkait produk, dan atau dalam menyelenggarakan sistem informasi terkait lahan pertanian pangan berkelanjutan.

- e. Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sebagaimana penjelasan dari UU No. 41 Tahun 2009, tentang perlindungan lahan bagi petani, mulai dari subsistem, seperti mulai dari perencanaan, penetapan, dan sampai dengan penggunaan lahan pertanian, yang semua prosesnya itu akan diatur dan kemudian akan dilakukan perlindungan (lihat Pasal 1(5)).

Tujuan pembiayaan lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah memastikan bahwa pemerintah pusat atau daerah maupun pelaku usaha menyediakan pembiayaan perlindungan lahan bagi petani. seperti yang dijelaskan dalam pasal 2.

UU No. 41 Tahun 2009 ini, selama masa berlakunya terdapat beberapa Peraturan Pemerintah yang melaksanakan ketentuan dari UU tersebut. Dalam Pelaksanaan di kabupaten Bima perlu dikaji apakah sudah memberikan jaminan terhadap hak-hak petani atas lahan pangan sebagai sumber pekerjaan bagi petani. dengan melihat apakah ada ketersediaan lahan setiap tahun bagi petani yang ingin bertani seperti Kacang, Jagung Merah dan lain-lain.

Akankah keberadaan Undang-Undang ini sebetulnya bisa meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan bagi petani yang ada di kabupaten Bima, sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 3. Mengingat faktor yang dirasakan oleh petani di kabupaten Bima bukan saja masalah lahan melainkan juga masalah penjualan hasil pertanian, seperti kejelasan dari harga jual Bawang Merah, Jagung Merah dan lain-lain.

2. Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Perubahan iklim maupun bencana alam yang sering terjadi, mengakibatkan gejala ekonomi terganggu, yang dampaknya mengakibatkan sistem pasar kurang berpihak pada petani, untuk itu dibutuhkan peraturan yang bisa memberikan perlindungan terhadap petani. Peraturan yang ada sebelumnya, belum sepenuhnya

mampu untuk melindungi petani secara menyeluruh. Maka ditetapkanlah UU No. 19 Tahun 2013, yang kemudian UU ini diubah oleh Perpu No.2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang kemudian sekarang sudah disahkan oleh DPR menjadi UU.

Tujuan UU ini dibentuk antara lain untuk memberikan prasarana dan sarana bagi petani yang membutuhkan pengembangan usaha maupun keamanan usahanya, itu semua dilakukan oleh negara demi terwujudnya kedaulatan serta kemandirian bagi petani, untuk mencapai kesejahteraan demi tujuan hidup yang lebih baik. Selain dari pada itu tujuan lain dari UU ini sudah diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, ini.

Ruang lingkup Perlindungan dan Pemberdayaan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 antara lain meliputi dari awal perencanaan, pembiayaan, perlindungan dan pemberdayaa petani, serta pengawasan, yang sudah diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Sementara yang mempunyai kewenangan untuk melindungi dan menetapkan peraturan ini adalah pemerintah maupun pemerintah daerah itu sendiri. Pemerintah dan Pemerintah Daerah berdasarkan kewenangan yang telah diberikan, bertanggung jawab atas penyediaan sarana produksi Pertanian secepat mungkin sesuai sesuai kebutuhan petani, tentunya dengan harga yang bisa dijangkau oleh Petani. Sarana produksi yang disediakan tersebut berupa (Lihat Pasal 19 ayat 2) :,

- a. Seperti benih, bibit, bakalan ternak, atau pupuk, pestisida, dan pakan, maupun obat hewan, yang sesuai dengan standar.

- b. Seperti alat maupun mesin Pertanian yang juga sesuai dengan standar dan keadaan tertentu lokasi.

Oleh karena itu, ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013, tentang ruang lingkup Perlindungan dan Pemberdayaan Petani antara lain sebagai berikut:

- a. Meliputi perencanaan tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, dan ini dilakukan secara tersusun, dan terpadu, maupun terarah secara menyeluruh, transparan dan akuntabel.
- b. Meliputi perlindungan petani, yang mencakup prasarana pertanian maupun sarana produksi pertanian.
- c. Meliputi pemberdayaan petani, yang meliputi akses pengetahuan, teknologi dan informasi, penyuluhan dan pendampingan, sistem dan infrastruktur pemasaran usaha tani, konsolidasi dan penjaminan lahan pertanian, pembiayaan dan fasilitas permodalan, serta penguatan kelembagaan.
- d. Meliputi pembiayaan dan pendanaan, dimana sumber dana tersebut dari anggaran pendapatan dan belanja negara (pemerintah), anggaran pendapatan dan belanja daerah (pemerintah daerah). Melalui lembaga pnamkan; dan/atau Lembaga pembiayaan.
- e. Meliputi pengawasan, seperti pemantauan, maupun pelaporan, dan evaluasi.
- f. peran serta masyarakat, yang meliputi mulai dari menyusun rencana, melindungi petani, memberdayakan petani, membiayai dan pengawasan.

UU No. 19 Tahun 2013 ini kemudian diubah oleh Perpu No 2. Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang selanjutnya telah disahkan oleh DPR menjadi UU Cipta Kerja. Ketentuan- ketentuan yang telah diubah dalam UU No. 19 Tahun 2013, antara lain :

- 1) ketentuan dalam Pasal 15 yang kemudian kurang lebih menjelaskan bahwa :
 - a) Pemerintah pusat dan daerah wajib meningkatkan produktivitas pertanian sesuai dengan kewenangannya.
 - b) Kewajiban meningkatkan produktivitas pertanian sesuai dengan kewenangan adalah membuat dan melaksanakan rencana untuk memberikan perlindungan pada petani.
- 2) Ketentuan dalam Pasal 30 yang kemudian kurang lebih menjelaskan bahwa :
 - a) Kecukupan kebutuhan konsumsi dan/atau cadangan pangan Pemerintah berasal dari produksi dalam negeri dan impor Komoditas Pertanian dengan tetap melindungi kepentingan Petani.
 - b) Impor Komoditas Pertanian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan instrument perdagangan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - c) Kecukupan kebutuhan konsumsi dan/atau cadangan pangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Selain ketentuan diatas, Undang-Undang Cipta Kerja juga merubah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan, yang meliputi Pasal 44 dan 73, juga diubah oleh UU Cipta Kerja.

Perubahan tersebut menjelaskan apabila pemerintah menerbitkan izin alih fungsi lahan pertanian berkelanjutan yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 44(1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun, dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00. Perubahan ketentuan UU No. 41 Tahun 2009 lebih menekankan pada pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat pemerintah (Rp 5 miliar).

Setelah UU No 19 Tahun 2013 diubah dengan UU Cipta Kerja, terdapat perubahan-perubahan dalam UU yang baru ini, tentunya itu semua usaha negara dalam rangka untuk memperbaiki akan perlindungan dan pemberdayaan petani, dengan salah satunya menitikberatkan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk meningkatkan produksi pertanian, tentunya dengan kewenangan yang telah diberikan.

Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penani, yang kemudian diubah dengan UU Cipta Kerja dalam penerapannya di kabupaten Bima, apakah sepenuhnya dijalankan dan diterapkan dalam wilayah kabupaten Bima. Mengingat masih banyak persoalan yang sering

dihadapi oleh masyarakat, seperti terjadinya kasus kelangkaan pupuk maupun harga pupuk yang mahal. Sementara bila mengacu pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013. Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk mengawasi dan melindungi petani dari fluktuasi harga maupun praktik ekonomi yang mahal. Pemerintah juga mempunyai tanggung jawab untuk memberikan prasarana dan sarana pertanian yang diperlukan tujuannya untuk meningkatkan taraf kesejahteraan bagi petani.

3. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Untuk menggantikan UU Pemerintahan Daerah No. 32 Tahun 2004 yang dinilai sudah ketinggalan zaman dengan perkembangan keadaan, kebutuhan penyelenggaraan negara, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, disahkanlah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan telah dua kali direvisi. Pertama, diterbitkan Peraturan Pemerintah pengganti UU No. 2 Tahun 2014 tentang perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Perubahan kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

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

Setelah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan, susunan maupun kewenangan pemerintah daerah pun ikut berubah. Seperti susunan pemerintahan daerah yang meliputi Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, dan DPRD. Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD dibantu oleh pejabat daerah, dan Pemerintah provinsi terdiri dari pemerintah provinsi dan DPRD provinsi, sedangkan Pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Perubahan susunan pemerintahan daerah mengakibatkan terjadinya perubahan kewenangan pemerintahan daerah, yang kurang lebih seperti :

- a. Menurut Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan tujuan untuk memaksimalkan otonomi.
- b. Pemerintah daerah mengelola urusan pemerintahan konkret yang diserahkan dari pemerintah pusat menjadi dasar penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan umum pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota yang dibiayai dari APBN.

Lantas pengertian Pemerintah Daerah menurut UU No.23 Tahun 2014 adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah

otonom. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD sesuai wewenang atau hak dan tugas yang dimiliki sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang penyelenggaraan negara kesatuan dan otonomi seluas-luasnya dalam sistem negara kesatuan.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka terdapat tiga urusan yang berkaitan dengan pemerintahan, antara lain :

- a. Urusan pemerintahan konkuren.
- b. Urusan pemerintahan absolut.
- c. Urusan pemerintahan umum.

Ketiga urusan tersebut yang mengatur bidang di sektor pertanian hanya diuraikan dalam urusan konkuren saja, kemudian wewenang yang dimiliki daerah dalam urusan konkuren ada dua, yaitu :

- a. Urusan pemerintahan wajib.
- b. Urusan pemerintahan pilihan.

Kemudian ada dua kewajiban pemerintah dalam urusan pemerintahan yang wajib, antara lain :

- 1) Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan Dasar.
- 2) Urusan Pemerintahan yang tidak terkait dengan Pelayanan Dasar.

Sementara urusan pemerintahan yang menyangkut sektor pertanian itu terdapat dalam urusan pemerintahan sebagai pilihan saja, yang dimana urusan pilihan ini meliputi bidang-bidang :

- 1) Kelautan dan Perikanan;
- 2) Pariwisata;
- 3) Pertanian;
- 4) Kehutanan;
- 5) Energi dan Sumber Daya Mineral;
- 6) Perdagangan;
- 7) Perindustrian; dan
- 8) Transmigrasi.

Wewenang yang dimiliki oleh daerah provinsi, yang menjadi Urusan pemerintahan itu yang lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak dan penggunaan sumber dayanya hanya melintasi Daerah kabupaten/kota, dan penggunaan sumber dayanya lebih efektif bila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Sementara wewenang yang menjadi Urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota yaitu, urusan pemerintahan yang lokasinya, penggunaannya manfaat dan dampaknya dilakukan dalam Daerah kabupaten/kota, yang sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pemerintah telah membagi urusan Konkret, antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, maupun Daerah Kabupaten/Kota yang menyangkut wilayah Pertanian, yaitu antara lain :

1. Pemerintah Pusat memiliki wewenang atau urusan untuk menetapkan, mengatur, dan mengawasi atau menerbitkan, dan menyediakan kebutuhan-kebutuhan dari petani. seperti standarisasi dan sarana pertanian, menetapkan kebutuhan sarana pertanian, dan menyediakan kebutuhan pertanian.
2. Sementara tugas dari Pemerintah Daerah Provinsi, lebih cenderung kebagiaan pengawasannya, seperti mengawasi peredaran sarana pertanian, benih tanaman, mengawasi peredaran obat hewan, dan menyediakan benih/bibit ternak yang lintasnya dari kabupaten/kota dan sumbernya dari Provinsi.
3. Begitupun tugas dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang tidak jauh beda dengan tugas Daerah Provinsi, cuman sekala yang dimiliki oleh kabupaten/kota lebih sempit lagi.

Pemerintah Pusat yang menyangkut Prasarana Pertanian mempunyai urusan yang lebih luas, untuk menentukan atau menetapkan kebutuhan prasarana pertanian, seperti penetapan kawasan peternakan ataupun penetapan sumber dari bibit ternak. Sedangkan Pemerintah Daerah Provinsi urusannya hanya menata prasarana pertanian, yang pengelolaan wilayahnya lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi. Sementara tugas dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, hanya mengembangkan prasarana pertanian, yang pengelolaannya hanya di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Selain dari pada urusan-urusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah diatas, dalam hal ini daerah juga berhak untuk menetapkan kebijakan Daerah untuk

menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah (Lihat Pasal 17).

4. Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Pemerintah Daerah wajib menyediakan dan/atau mengelola Sarana dan Prasarana Produksi Pertanian untuk Petani yang meliputi benih, bibit pakan ternak, pupuk, pestisida, pakan ternak, obat hewan, alat dan mesin, sesuai dengan persyaratan mutu. Dalam situasi ini, pemerintah harus segera menyiapkannya, dengan kualitas yang sesuai, dan dengan biaya yang wajar bagi petani. Selain itu, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk membela petani dari praktik bisnis yang tidak adil, termasuk kontrak yang dapat merugikan mereka, serta dari kegiatan yang dapat merugikan mereka dan posisi otoritas yang dapat merugikan mereka.

Ruang lingkup perlindungan petani yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, dalam peraturan ini meliputi perlindungan petani terkait prasarana dan sarana produksi pertanian, menyediakan lahan bagi petani, pemerintah akan ganti rugi apabila terjadi gagal panen karena kejadian luar biasa, dan penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, dan ketentuan-ketuan lainnya yang diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2018.

Dalam konteks Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ruang lingkup yang menjadi urusan pemerintah daerah provinsi itu tidak mencakup semua ketentuan yang ada dalam Peraturan Daerah Provinsi Nusa

Tenggara Barat Nomor 2 Tahun, walaupun dalam konteks lain, selain dari pada urusan-urusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah diatas, dalam hal ini daerah juga berhak untuk menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah (Lihap Pasal 17).

Maka Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2018, mencantumkan bidang-bidang khusus yang menjadi cakupan pemberdayaan petani: a). pendidikan dan pelatihan; b). nasihat dan bantuan; c). pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil pertanian; d). konsolidasi dan penjaminan tanah pertanian; e). akses terhadap ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; f). regenerasi petani; dan g). penguatan kelembagaan petani.

Terkait dengan hal ini, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tidak menyebutkan secara spesifik pula tentang ruangan lingkup kewenangan pemerintah daerah provinsi, walaupun dalam Pasal 17 UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan pula bahwa Daerah juga berhak untuk menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Penani. Penerapannya di kabupaten Bima, apakah sepenuhnya dijalankan dan diterapkan. Mengingat masih banyak persoalan yang sering dihadapi oleh masyarakat, seperti terjadinya kasus kelangkaan pupuk maupun harga pupuk yang mahal dan juga tida ada kejelasan terkait harga jual hasil tani seperti Bawang Merah yang sering mengalami masalah setiap tahun, padahal

ruang lingkup perlindungan petani dalam Perda ini meliputi perlindungan prasarana dan sarana produksi pertanian, penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, serta pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk mengawasi itu semua yang tujuannya untuk meningkatkan taraf kesejahteraan bagi petani.

5. Peraturan Daerah Kabupaten Bima Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bima.

Daerah kabupaten Bima, melalui Perda Kabupaten Bima No 4 Tahun 2016, membentuk berbagai susunan dari perangkat daerah yang di ada di kabupaten Bima, antara lain meliputi :

- a. Sekertaris Daerah.
- b. Sekertaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Inspektorat.
- d. Dinas.
- e. Badan, dan
- f. Kecamatan.

Setelah perangkat-perangkat daerah dibentuk dan disusun, Dinas ini terdiri dari berbagai dinas, seperti Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga bersama dengan Dinas Daerah Tipe A mengatur urusan pemerintahan di bidang pendidikan, kebudayaan, kepemudaan, dan olahraga, sedangkan Dinas Kesehatan, dan Daerah Tipe A, melaksanakan urusan pemerintahan dibidang Kesehatan, begitupun pada Dinas Sosial, Bersama Dinas Daerah Tipe A, melaksanakan urusan pemerintahan dibidang sosia, dan Dinas Pertanian dan Perkebunan Bersama Dinas

Daerah Tipe A, melaksanakan urusan pemerintahan dibidang pertanian tanaman pangan, hortikultura, maupun perkebunan, dan begitupun tugas dari Dinas-Dinas lainnya.

Peraturan ini kemudian menjelaskan bahwa yang terkait dengan tugas dan fungsi, maupun hal-hal lain yang mengatur organisasi ini akan diatur dalam Peraturan Bupati.

6. Peraturan Bupati Bima Nomor 15 Tahun 2017 tentang Pembentukan, Susunan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Dinas dan Badan Lingkup Pemerintahan Kabupaten Bima.

Pemerintah Daerah, setelah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016, pemerintah kemudian meniadakan ketentuan dalam perda tersebut dengan menetapkan Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2017.

Adapun unit-unit Pelaksana Teknis yang dibentuk dalam Perbup ini antara lain:

- a. Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga,
- b. Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Kesehatan,
- c. Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi,
- d. Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Perhubungan,
- e. Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang,
- f. Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Pertanian dan Perkebunan,

- g. Unit Pelaksana Teknis pada Dinas Ketahanan Pangan, dan
- h. Unit-unit Pelaksana Teknis pada Dinas-Dinas lainnya.

Unit Penunjang Pertanian dan Perkebunan Kelas A, Balai Kontrol dan Sertifikasi Benih Kelas A, dan Balai Penyuluhan Pertanian Kelas B merupakan Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian dan Perkebunan. Setiap kecamatan di Kabupaten Bima memiliki satu Unit Penunjang Pertanian dan Perkebunan ini, yang dikepalai oleh seorang kepala yang posisinya melapor dan bertanggung jawab kepada Dinas Pertanian melalui Sekretaris.

Dinas Pertanian dan Perkebunan bertanggung jawab atas pengelolaan Pusat, sementara Balai Pengawasan dan Sertifikasi Benih, yang bertugas melaksanakan sejumlah tugas teknis untuk Dinas tersebut. Selain dari itu, Balai Pengawasan dan Sertifikasi Benih juga memiliki tugas lain, yang kurang lebih meliputi:

- a. membuat jadwal kerja Balai Pengawasan dan Sertifikasi Benih.
- b. merumuskan kebijakan teknis pelayanan Balai Pengawasan dan Sertifikasi Benih.
- c. menilai pekerjaan Balai Kontrol dan Sertifikasi Benih dan membuat laporan tentangnya; dan
- d. melaksanakan tugas tambahan yang dilimpahkan oleh Kepala Bagian sesuai dengan kewenangannya.

Sementara ini berlangsung, Balai Penyuluhan Pertanian memiliki tanggung jawab operasional dan teknis yang berkaitan dengan tanggung jawab berbasis masyarakat mereka untuk Dinas Pertanian dan Perkebunan. Setiap kecamatan di

Kabupaten Bima memiliki balai penyuluhan pertanian yang dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Pertanian dan Perkebunan melalui Sekretaris.

Tugas Balai Penyuluhan Pertanian juga meliputi pelaksanaan tugas lain yang dilimpahkan oleh kepala dinas, seperti membuat rencana kerja, merumuskan kebijakan teknis pelayanan, pemeliharaan sarana dan prasarana secara rutin, serta mengadministrasikan, menilai, dan menyusun laporan kinerja Balai Penyuluhan Pertanian.

Peraturan Bupati tersebut telah terlaksana. Hal ini terbukti dengan adanya Dinas Pertanian dan Perkebunan, Dinas tersebut dibentuk sesuai dengan Perbup No 15 Tahun 2017, ini semua dilakukan demi mengoptimalkan dalam menjalankan tugas masing-masing dari setiap Balai tersebut, terutama Balai penyuluhan di sektor pertanian ini. Walaupun peran dari unit yang telah dibentuk dengan perbup tersebut tidak sepenuhnya bisa menjalankan tugas yang diserahkan oleh Dinas pertanian tersebut.

Maka dalam pelaksanaannya pemerintah harus melakukan pengawasan terhadap unit-unit yang telah dibentuk ini, terutama unit-unit ini ada di setiap kecamatan dalam rangka untuk melaksanakan atau membantu peran dari dinas terkait dan pembentukan dari unit-unit yang tersebar di setiap kecamatan ini tidak tersia-sia atau memiliki peran dalam membantu tugas dari Dinas. Baru bisa dikatakan peraturan Bupati ini efektif dan mempunyai manfaat terhadap pembentukan unit-unit yang tersebar di setiap kecamatan tersebut.

B. Tinjauan-tinjauan tentang Kegiatan Pertanian, Kepastian Hukum, dan Pemerintah Daerah.

1. Kegiatan Pertanian

Sebelum membahas kegiatan pertanian maka terlebih dahulu kita melihat apa yang dimaksud dengan pengertian pertanian. Pertanian (*agriculture*) dari akar kata *argos* dan *culture* yang artinya *car* bertani/memelihara tanaman/ikan/ternak (*farming*), yang memiliki arti luas dan sempit.

Secara luas pengertian petani adalah kegiatan yang dilakukan oleh manusia, yang tujuannya memperoleh hasil, baik hasil memelihara tumbuhan (tanaman) maupun hewan (ternak), atau juga bisa diartikan sebagai kegiatan bisnis dengan meningkatkan peran tanaman dan hewan, sehingga diperoleh output dan input yang ada, Mosher (sebagaimana dikutip Prapto Yudono, dkk, 2014 : 4) yang tujuannya memperoleh keuntungan untuk meningkatkan nilai ekonomisnya, Spending (sebagaimana dikutip Prapto Yudono, dkk, 2014 : 4).

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

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

- 1) On farm: yaitu khususnya kegiatan atau tindakan yang berhubungan langsung dengan tanah (sebagai lahan pertanian), seperti proses menghasilkan tanaman yang meliputi persiapan lahan, penanaman, pemeliharaan, dan pemanenan.
- 2) Off farm: yaitu kegiatan atau tindakan yang justru tidak berhubungan langsung dengan lahan pertanian, seperti pengolahan hasil tanaman (pembuatan tahu/tempe, pembuatan kecap dengan skala industri menengah sampai besar).

Menurut Hadiutomo (2012, hal. 2) petani adalah orang yang melaksanakan kegiatan di bidang pertanian, baik di bidang kebun, ladang, sawah, perikanan dan lain-lain di atas tanah yang dioperasikan untuk tujuan keuntungan ekonomi. petani bisa dibedakan menurut bentuk kegiatannya, yaitu petani pemilik, penyewa, penyakap (penggarap), petani Penggadai dan petani sebagai buruh tani. Sementara itu menurut Rodjak (2006, hal. 11) Petani adalah unsur pertanian yang memainkan peran penting dalam pemeliharaan tanaman dan Ternak untuk tumbuh dengan baik berfungsi sebagai Pengelola. Petani identik dengan orang yang bekerja disektor pertanian, dimana sumber dari penghasilannya lebih besar didapat dari sektor pertanian.

Kegiatan pertanian tersebut apa bila melihat pengertian petani secara luas, bisa dikatakan satu kesatuan, dimana petani secara luas dilihat sebagai kegiatan yang dilakukan oleh manusia, yang tujuannya memperoleh hasil, baik yang menyangkut sektot tumbuh-tumbuhan ataupun dibagian peternakan. Kegiatan tersebut juga bisa meliputi atau dikatakan sebagai kegiatan bisnis, yang dimana

kegiatan tersebut tujuannya untuk meningkatkan peran tanaman dan hewan, nantinya akan pemasukan dan pengeluaran, yang tujuannya memperoleh keuntungan untuk meningkatkan nilai ekonomisnya, Spending (sebagaimana dikutip PrptoYudono, dkk).

2. Kepastian Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada Pasal 28 D ayat 1 menegaskan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”. Konstitusi yang merupakan hukum tertulis dan sekaligus sebagai dasar hukum tertinggi di negara kesatuan ini mengakui bahwa negara menjamin warga negaranya akan diberikan kesejahteraan, perlindungan, dan terutama memberikan kepastian hukum bagi warga masyarakatnya.

Kepastian hukum kemudian ditegaskan pula dalam UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dimana, setiap orang itu berhak atas pengakuan, atas jaminan, maupun perlindungan dan di perlakukan dengan adil demi mendapatkan kepastian hukum dan semua orang sama di hadapan hukum.

Signifikansi Kejelasan Hukum masyarakat menuntut kejelasan hukum, kata Sudikno Mertokusumo (2011: 25), karena hal itu mendorong ketertiban masyarakat, menurut Sudikno Mertokusumo (2011: 25), pengertian kepastian hukum sangat terkait dengan pertumbuhan manusia di bidang hukum, termasuk asimilasi seni hukum dan pengaturan orang dan masyarakat melalui berlakunya undang-undang. Tatanan sosial harus disusun untuk melindungi kepentingan

manusia, menurut masyarakat. Karena stabilitas memastikan tatanan sosial dan kepastian hukum, masyarakat membutuhkan ketertiban dan stabilitas.

Kepastian Hukum dalam perspektif filsafat hukum, kebanyakan orang memandang hukum hanya sebagai seperangkat peraturan yang harus dipatuhi dalam kehidupan sehari-hari. Menurut perspektif ini, hukum hanya mengacu pada perilaku antara orang-orang dalam satu lingkungan, yang memiliki kekuatan mengikat dan ada kepastian yang dapat dinilai mana yang benar dan salah (B.Hestu Cipto Handoyo, 2014 : 4).

Hukum dalam prespektif tersebut, hanya melihat hukum dalam bentuk peraturan-peraturan tertulis yang pada dasarnya hukum tersebut dibentuk oleh penguasa yang tujuannya untuk mengatur kehidupan bermasyarakat dalam sebuah negara. Jadi, dari segi filosofis, B. Hestu Cipto Handoyo menyatakan bahwa hukum adalah “ilmu yang mempelajari bagian dari tingkah laku manusia, yaitu tingkah laku atau perbuatan manusia dalam kehidupan antar pribadi, baik antara individu dengan masyarakat maupun antara individu dengan lingkungannya. , sehingga menghasilkan pengaturan hukum yang menitikberatkan pada tujuan keserasian antara ketertiban dan kebebasan/ketenangan dan dalam kehidupan bermasyarakat juga termasuk dalam aspek pemenuhan ketenteraman dalam masyarakat” (B.Hestu Cipto Handoyo, 2014: 8).

Akan terjadi gejolak dan keresahan di kalangan rakyat jika tidak ada kejelasan hukum dalam penyelenggaraan negara sehari-hari. Penekanan yang terlalu besar pada kejelasan hukum dan ketaatan pada aturan hukum akan

menimbulkan kekakuan dan kesan ketidakadilan. Aturan harus diikuti karena tidak akan berubah apa pun yang terjadi. *Lex dure, sed tamen scripta* (hukum itu kejam, tapi begitulah kedengarannya) menyatakan bahwa ketika diterapkan secara ketat, hukum tampak keras.

Pandangan kepastian hukum diatas yang melihat hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan mencerminkan hukum dalam bentuk hukum positif, yang berarti hukum itu pasti ketika telah tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Kepastian hukum seperti ini sangat berbeda dengan kepastian hukum menurut Bagir Manan tentang kepastian hukum, yang melihat kepastian hukum hanya nampak ketika hukum ditegakkan atau diterapkan sedangkan ketentuan hukum merupakan petunjuk menurut kepastian hukum.

Jadi kepastian hukum itu memang tertuang dalam bentuk peraturan perundang-undang, akan tetapi hukum yang ada dalam bentuk teks dalam buku tersebut tidak akan efektif atau tidak akan tercapai tujuan dari keinginan hukum itu apabila hukum tersebut tidak di terapkan atau ditegakkan. Maka posisi dari sudut pandangan kepastian hukum sebagaimana yang tertuang dalam bentuk peraturan perundangan-undangan (hukum positif) itu benar, dan yang melihah kepastian hukum dalam bentuk aktualisasi atau penerapan juga benar.

3. Pengertian Pemerintah Daerah

Setelah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan, susunan maupun kewenangan pemerintah daerah pun ikut berubah. Seperti susunan pemerintahan daerah yang meliputi Pemerintah Provinsi,

Pemerintah Kabupaten, dan DPRD. Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD dibantu oleh pejabat daerah, dan Pemerintah provinsi terdiri dari pemerintah provinsi dan DPRD provinsi, sedangkan Pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota

Perubahan susunan pemerintahan daerah mengakibatkan terjadinya perubahan kewenangan pemerintahan daerah, yang kurang lebih seperti :

- a. Menurut Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan tujuan untuk memaksimalkan otonomi.
- b. Pemerintah daerah mengelola urusan pemerintahan konkret yang diserahkan dari pemerintah pusat menjadi dasar penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan umum pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota yang dibiayai dari APBN.

Maka Pengertian Pemerintah Daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom (Lihat Pasal 1). Menurut Djoko Prakoso (1986, hal. 18) karena pemerintah merupakan pelopor pembangunan tentunya tidak boleh lepas dari tujuan pembangunan nasional, yaitu untuk mewujudkan suatu

masyarakat adil dan makmur berdasarkan Ideologi Negara Indonesia yaitu Pancasila, yang didalam susunan kehidupannya antara lain Bangsa yang aman, terteram, tertib dan dinamis.

C. Landasan Teori

1. Teori Kebijakan Publik

Studi tentang kebijakan publik mencakup berbagai bidang, termasuk ekonomi, politik, masalah sosial, budaya, hukum, dan banyak lagi. Selain itu, hirarki kebijakan publik, yang meliputi peraturan dan regulasi, mungkin kota/kabupaten, regional, atau nasional.

Definisi sederhana kebijakan publik adalah suatu tindakan yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh pemerintah melalui organisasi atau lembaga dengan tujuan untuk kepentingan masyarakat umum melalui kebijakan yang telah ditentukan.

Menurut WI. Jenkins (dalam buku Abdul Solichin, 2014:15), kebijakan publik dipandang sebagai suatu keputusan, atau serangkaian keputusan yang saling berhubungan, yang dibuat oleh aktor-aktor politik dengan tetap memperhatikan tujuan yang telah ditetapkan dan strategi yang digunakan, yang didalamnya segala sesuatu dapat dicapai dengan cara tertentu. Akibatnya, para pelaku masih pada akhirnya bertanggung jawab atas kebijakan yang berkaitan dengan pilihan tersebut di atas.

Apa pun yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan adalah kebijakan publik, menurut R. Dye Thomas (1992). Tentunya jika

pemerintah memutuskan untuk mengambil tindakan, harus ada tujuannya, dan setiap tindakan pemerintah harus sesuai dengan kebijakan resmi, tidak hanya dalam teks atau sebagai instruksi. pemerintah atau perwakilannya. Ada kebijakan pemerintah yang dilaksanakan dan ada kebijakan pemerintah yang tidak dilaksanakan, dan kebijakan pemerintah yang tidak dilaksanakan pemerintah juga merupakan kebijakan pemerintah yang pada hakikatnya mempunyai pengaruh yang sama baik dilaksanakan maupun tidak.

Kebijakan publik adalah sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, lalu mengapa harus dilaksanakan dan apa manfaatnya bagi kehidupan sehari-hari harus diperhitungkan agar kebijakan tersebut mempunyai manfaat yang besar bagi masyarakat dengan kemungkinan yang pasti terjadi, dampak yang ditimbulkan sangat kecil, dan sebaliknya tidak menimbulkan masalah yang merugikan, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, dalam hal ini pemerintah.

Istilah "kebijakan" selalu dapat diperdebatkan dan menjadi bahan diskusi para ahli, tetapi Solichin Abdul Wahab (2008, hlm. 40–50) menawarkan pedoman berikut tentang istilah tersebut:

- a. Kebijakan dan keputusan perlu dipisahkan.
- b. Kebijakan dan administrasi nyatanya tidak serta merta dapat dibedakan walaupun keduanya beda.
- c. Kebijakan berhubungan dengan harapan dan perilaku.

- a. Kebijakan berhubungan dengan adanya tindakan yang dilakukan ataupun tidak adanya tindakan yang dilakukan.
- b. Kebijakan biasanya memiliki kehendak yang diinginkan dicapai dari kebijakan tersebut.
- c. Semua kebijakan yang dilakukan pasti ada tujuan maupun sasaran tersendiri seperti eksplisit maupun implisit.
- d. Kebijakan hadir karena adanya kegiatan yang dilakukan dari waktu ke waktu.
- e. Kebijakan mencakup hubungan antara lembaga-lembaga yang sifatnya intra Lembaga.
- f. Kebijakan publik bukan hanya mengatur persoalan yang terkait dengan lembaga-lembaga pemerintah.
- g. Kebijakan dapat dirumuskan dan diartikan dari sudut pandang yang berbeda-beda (subyektif).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan, dan dalam pelaksanaannya ketentuan-ketentuan dalam uu tersebut dijalankan oleh beberapa peraturan pemerintah (PP), dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, maupun peraturan-peraturan tingkat provinsi dan daerah yang telah diuraikan sebelumnya diatas adalah, merupakan salah satu bentuk kebijakan publik yang fungsi pengaturannya merupakan bagian dari kegiatan berbangsa, bernegara, pemerintah, dan bermasyarakat.

2. Teori Kepastian Hukum

Arti dari kata kepastian yaitu, “ketentuan atau ketetapan”, kalau digabungkan kedua kata tersebut menjadi Kepastian Hukum, artinya “sistem hukum suatu negara yang mampu memberikan jaminan terhadap hak dan kewajiban setiap warga negara” (E. Fernando M. Manullang, 2007: 91-92).

Keberadaan hukum pada dasarnya tidak dapat lepas dari kepastian dan itu menjadi ciri dari hukum itu sendiri, apalagi dalam norma hukum yang tertulis. Makanya hukum harus ada nilai kepastian, jikalau hukum tanpa nilai kepastian maka hukum itu akan kehilangan maknanya. Karena kehilangan nilai kepastian, hukum bukan lagi menjadi petunjuk dalam berperilaku untuk semua orang (Fence. M. Wantu, 2011: 58). Ketertiban manusia dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegaranya, itu tidak lepas dari kepastian hukum yang berlaku. Makanya keberadaan norma hukum itu harus jelas dan mudah untuk dipahami sehingga dapat menjadi pedoman yang baik bagi masyarakat maupun aparat pemerintahan dalam bertindak.

Sebagai penegak hukum, syarat yang harus dipenuhi antara lainnya adalah kepastian. (Sudino Mertokusumo, 2010). Menurut Sudikno Mertokusumo (Sudikno Mertokusumo, 2010: 208):

Jaminan bahwa hukum dilaksanakan, bahwa orang yang berhak menurut ketentuan dalam peraturan dapat memperoleh haknya, dan keputusan itu tentunya harus dilaksanakan. Kepastian dalam hukum sebagai pedoman yang sah untuk memberikan perlindungan dan menghukum, apa bila terjadi

tindakan sewenang-wenang yang tidak sesuai dengan hukum, yang dilakukan oleh seseorang. Adanya kepastian dalam hukum, masyarakat akan terkendali.

Kepastian hukum merupakan salah satu bentuk perlindungan kepada warga negaranya. Kejelasan hukum memungkinkan individu untuk memahami bagaimana hukum melarang kegiatan tertentu. Mengenai kepastian hukum, Radbruch memberikan penjelasan pandangannya tentang arti kepastian hukum itu sendiri sebagai berikut (Pagar M. Wantu, 2011: 59):

Pertama, bahwa hukum itu berupa peraturan perundang-undangan (hukum positif). Kedua dasar dari hukum itu berupa fakta-fakta yang kemudian telah di tetapkan, yang berarti hakim dalam memberikan penilaian harus berdasarkan pada bukti otentik tidak menggunakan penilaiannya sendiri, seperti melalui klausula umum “kesopanan” dan “kemauan baik”. Ketiga, bukti otentik (fakta) ini kemudian dirumuskan secara jelas, agar terhindar dari kekeliruan dalam pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum yang berupa peraturan perundang-undangan tadi (hukum positif) syarat untuk merubahnya itu harus sulit.

Gustav Radbruch menegaskan bahwa apa yang tertulis dalam peraturan (UU) adalah benar dan apa yang tertulis dalam peraturan itu adalah hukum. Di bidang peradilan, hakim harus mengacu pada aturan, tidak ada pertimbangan lebih lanjut yang dapat dilakukan selain persyaratan yang ditentukan.

Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah kejelasan suatu perbuatan yang bersifat umum dan mengikat seluruh anggota masyarakat serta mempunyai akibat hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Peter M. Wantu. Kepastian hukum juga dapat dipahami dari segi hal-hal yang spesifik dan berwujud (Pagar M. Wantu, 2011: 600).

Kemudian Van Apeldoorn menjelaskan kepastian hukum mempunyai dua segi (sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki, 2011), yaitu:

Pertama, kepastian hukum itu apabila terjadi masalah dapat diterapkan sesuai dengan isi dari ketentuan peraturan yang ada. Ketika sudah ditetapkan sesuai hukum yang ada, pihak yang terlibat dalam masalah tersebut bisa mengetahui seperti apa ketentuan-ketentuan yang akan digunakan dalam menyelesaikan masalah-masalah tadi. Kedua, kepastian hukum itu memberi perlindungan hukum bagi para pihak yang terlibat dalam menyelesaikan masalah, yang nantinya akan membantu apabila terjadi kecurangan, selain dari itu kepastian hukum juga membatasi kewenangan yang dimiliki oleh pembuat peraturan maupun hakim dalam hubungannya dengan pihak lainnya.

Menurut Bagir Manan, undang-undang atau hukum seharusnya hanya sebagai rekomendasi karena kepastian hukum hanya bisa ada ketika hukum ditegakkan atau diterapkan. Hukum konkrit dan sistem hukum secara keseluruhan sama-sama tercakup dalam kepastian hukum. Salah satu tempat terakhir untuk membangun kejelasan hukum adalah sistem pengadilan. M.Clôture Wantu (2011, hlm. 65).

Kepastian hukum harus tertera dengan nyata dalam aturan-aturannya dan dilaksanakan oleh para penegak hukum. Pelaksanaan itu harus sesuai dengan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Jika pelaksanaannya tidak sesuai dengan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan maka kepastian hukum gagal dicapai. Kepastian hukum yang diciptakan dalam bentuk UU (hukum tertulis) tentunya harus memiliki ketentuan tersendiri dalam mengatur normanya itu. Nurhasan Ismail, (2007, hal. 24 - 25).

Persyaratan internal yang dimaksud antara lain; Pertama, seperti apa konsep yang digunakan (jelas). Norma hukum itu harus mencerminkan dari perilaku tertentu, kemudian perilaku itu disatukan dan dijadikan konsep. Kedua, secara hirarki Lembaga yang membentuk peraturan perundang-undangan itu mempunyai wewenangnya yang jelas. Karena ini menyangkut sah atau tidak, mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Ketiga, norma hukum perundang-undangan harus konsisten. Dengan kata lain peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh bertentangan satu sama lain dan harus mengatasi kesulitan-kesulitan tertentu dalam ketentuan-ketentuannya. Jika peraturan yang lebih rendah dan lebih tinggi selaras, maka kepastian hukum vertikal dapat dicapai.

Efisiensi hukum dan kepastian hukum sangat erat kaitannya karena kemampuan negara untuk menegakkan hukum yang ada menciptakan jaminan kepastian hukum. Imran Soerodjo (2003, hlm. 178). Pandangan ini sejalan dengan pandangan dari Bagir Manan, yang melihat hukum itu akan terlihat apabila ditegakkan atau diterapkan, dan itu akan efektif apabila negara memiliki sarana-

sarana yang memadai, dan apabila negara tidak memiliki sarana-sarana yang memadai, tentu saja pandangan dari Bagir Manan itu akan susah untuk diterapkan.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan, dan dalam pelaksanaannya ketentuan-ketentuan dalam UU tersebut dijalankan oleh beberapa peraturan pemerintah (PP), dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, maupun peraturan-peraturan tingkat provinsi dan daerah yang telah diuraikan sebelumnya diatas adalah, merupakan salah satu bentuk kebijakan publik yang fungsi pengaturannya merupakan bagian dari kegiatan berbangsa, bernegara, pemerintah, dan bermasyarakat.

Peraturan perundang-undangan yang telah dipaparkan diawal, merupakan Langkah yang dilakukan oleh pemerintah dalam memberikan kepastian hukum terutama didalam sektor pertanian. Lantas apakah kepastian hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintah baik pemerintah tingkat pusat maupun daerah ini, sudah mampu untuk memberikan kepastian hukum bagi petani, terutama dalam melindungi petani yang ada di wilayah kabupaten Bima.

Untuk itu dalam penelitian yang dilakukan ini, akan mencoba memilah dan menilai sejauhmana perlindungan yang dilakukan oleh pemerintah, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah dalam memberikan kepastian hukum yang tujuannya untuk melindungi petani, seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sebagai salah satu langkah dalam menjaga hak-hak petani atas tanahnya dan mencapai kehidupan yang layak agar kehidupannya lebih baik,

dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang tujuan UU ini dibentuk antara lain untuk memberikan prasarana dan sarana bagi petani yang membutuhkan pengembangan usaha maupun keamanan usahanya, itu semua dilakukan oleh negara demi terwujudnya kedaulatan serta kemandirian bagi petani, untuk mencapai kesejahteraan demi tujuan hidup yang lebih baik, ataupun dibentuknya peraturan-peraturan lainnya baik peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun yang ditetapkan oleh pemerintah daerah yang tujuannya untuk melindungi dan memberikan kepastian hukum bagi warga negaranya terutama disektor pertanian.

