

**LAPORAN AKHIR  
PENELITIAN MANDIRI STKIP PGRI SUMENEP  
SKEMA PENELITIAN PEMULA**



**Bidang Hukum  
(Hukum dan Sumber Daya Alam)**

**PROBLEMATIKA POLITIK KEBIJAKAN  
TATA RUANG DAN PEMANFAATANNYA  
(Studi Fenomenologis Kebijakan Konversi Lahan  
dan Pemanfaatan Tata Ruang di Kabupaten Sumenep)**

**TIM PENGUSUL**

<b>Moh. Ikmal, M.Sos</b>	<b>0706068607 (Ketua pengusul)</b>
<b>Matroni, M.Hum</b>	<b>0703038405 (Anggota pengusul)</b>
<b>Mulyadi, M.Pd</b>	<b>07731007 (Anggota Pengusul)</b>

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT  
STKIP PGRI SUMENEP  
JUNI 2021**

**HALAMAN PENGESAHAN PENGESAHAN PROPOSAL PENELITIAN SKEMA  
PENELITIAN PEMULA**

---

**Judul Penelitian** : PROBLEMATIKA POLITIK KEBIJAKAN TATA RUANG DAN PEMANFAATANNYA  
(Studi Fenomenologis Kebijakan Konversi Lahan dan Pemanfaatan Tata Ruang di Kabupaten Sumenep)

**Ketua Peneliti**

a. Nama lengkap : Moh. Ikmal, M.Sos  
b. NIDN : 0706068607  
c. Jabatan Fungsional : Asisten Ahli  
d. Program Studi : PPKn  
e. Nomor HP : 081996625088  
f. Alamat Surel (e-mail) : [ikmal@stkipgrisumenep.ac.id](mailto:ikmal@stkipgrisumenep.ac.id)

**Anggota Peneliti (1)**

a. Nama Lengkap : Matroni, M, Hum  
b. NIDN : 0703038405  
c. Program Studi : PPKn

**Anggota Peneliti (2)**

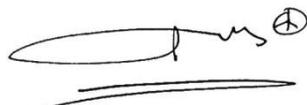
a. Nama Lengkap : Mulyadi, M.Pd  
b. NIDN : 0719108203  
c. Program Studi : Pendidikan Matematika

Staf pendukung penelitian : 1 orang  
Mahasiswa Terlibat : 3 orang (Nur Indiyani, Dwi Andika K, Etika Putri)

Sumenep, 30 Juni 2021

Kaprodi PPKn STKIP PGRI Sumenep

Ketua Peneliti



**Suluh Mardika Alam, M.Hum**  
NIK. 07731139



**Moh. Ikmal, M.Sos**  
NIDN. 0706068607



Menyetujui  
Ketua STKIP PGRI Sumenep

**Dr. Asmoni, M.Pd**  
NIK.07731015

## IDENTITAS DAN URAIAN UMUM

---

Judul penelitian : PROBLEMATIKA POLITIK KEBIJAKAN TATA RUANG DAN PEMANFAATANNYA (Studi Fenomenologis Kebijakan Konversi Lahan dan Pemanfaatan Tata Ruang di Kabupaten Sumenep

1. Skema Penelitian : Pemula
2. Tim peneliti : 5 orang

No	Nama	Jabatan	Bidang keahlian	Instansi asal	Alokasi waktu (jam/minggu)
1	Moh. Ikmal, M.Sos	Ketua peneliti	Ilmu politik dan kebijakan public	STKIP PGRI Sumenep	6 jam/minggu
2	Matroni, M.Hum	Anggota Peneliti 1	Sosial humaniora	STKIP PGRI Sumenep	6 jam/minggu
3	Yeti hidayatillah, M.Pd	Anggota Peneliti 2	Ilmu Pendidikan	STKIP PGRI Sumenep	6 jam/minggu
4	Nur Indiyani	Anggota Peneliti 3	Humas dan perijinan	STKIP PGRI Sumenep	6 jam/minggu
5	Dwi Andika K	Staf Pendukung penelitian	Pengambilan data	STKIP PGRI Sumenep	6 jam/minggu
6	Etika Putri	Administrator	Administrasi dan kearsipan	STKIP PGRI Sumenep	6 jam/minggu

3. Objek penelitian : produk kebijakan dan lokasi observasi lahan konversi
4. Masa pelaksanaan : 1 tahun ( juni 2021 – juni 2022)
5. Usulan biaya : Rp. 7000.000
6. Lokasi penelitian : kabupaten Sumenep
7. Temuan yg ditargetkan : analisa kebijakan dan dampaknya serta aspek implementasi kebijakan tata ruang dan pemanfaatannya
8. Kontribusi bidang ilmu : penelitian ini diharapkan menjadi blueprint sekaligus master plan perencanaan pemerintah terkait pemanfaatan dan pengendalian tata ruang dan tata wilayah agar sesuai dengan prinsip keseimbangan dan keadilan serta kesejahteraan rakyat
9. Jurnal ilmiah sasaran : jurnal nasional bereputasi sinta 1-6
10. Rencana luaran : jurnal ilmiah published
11. Keterlibatan mahasiswa : terlampir diatas

## RINGKASAN

Sektor pertanian merupakan sektor yang strategis dan berperan penting dalam perekonomian nasional dan kelangsungan hidup masyarakat, terutama dalam sumbangannya terhadap PDB, penyedia lapangan kerja dan penyediaan pangan dalam negeri. Kesadaran terhadap peran tersebut menyebabkan sebagian besar masyarakat masih tetap memelihara kegiatan pertanian mereka meskipun negara telah menjadi negara industri. Sehubungan dengan itu, pengendalian lahan pertanian merupakan salah satu kebijakan nasional yang strategis untuk tetap memelihara industri pertanian primer dalam kapasitas penyediaan pangan, dalam kaitannya untuk mencegah kerugian social ekonomi dalam jangka panjang mengingat sifat multifungsi lahan pertanian. Pembahasan dan penanganan masalah alih fungsi lahan pertanian yang dapat mengurangi jumlah lahan pertanian, terutama lahan sawah, telah berlangsung sejak dasawarsa 90-an. Akan tetapi sampai saat ini pengendalian alih fungsi lahan pertanian belum berhasil diwujudkan. Selama ini berbagai kebijaksanaan yang berkaitan dengan masalah pengendalian konversi lahan sawah sudah banyak dibuat. Namun demikian, implementasinya tidak efektif karena tidak didukung oleh data dan sikap proaktif yang memadai. Tiga kendala mendasar yang menjadi alasan peraturan pengendalian konversi lahan sulit dilaksanakan yaitu: (1) Kebijakan yang kontradiktif; (2) Cakupan kebijakan yang terbatas; (3) Kendala konsistensi perencanaan. Berdasarkan analisa diatas maka tujuan penelitian ini dilakukan dalam rangka menjelaskan bagaimana politik kebijakan dan problematika tata ruang dan pemanfaatannya.

Guna keperluan penggalan data lebih dalam, peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan prosedur pengumpulan data berupa wawancara, observasi dan dokumentasi terhadap responden yang memiliki relevansi dengan tujuan penelitian. Sementara untuk validasi hasil data menggunakan teknik triangulasi sumber berupa person dan paper yaitu dengan membandingkan dan mengecek ulang data hasil wawancara (person) dengan isi dokumen (paper). Sementara untuk mempermudah analisis datanya, analisis data dalam penelitian ini diawali dengan proses reduksi data, display data, pengambilan kesimpulan dan verifikasi.

**Kata kunci : Kebijakan Tata Ruang, Konversi Lahan, Kabupaten Sumenep**

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pengendalian lahan pertanian merupakan salah satu kebijakan nasional yang strategis untuk tetap memelihara industri pertanian primer dalam kapasitas penyediaan pangan, dalam kaitannya untuk mencegah kerugian social ekonomi dalam jangka panjang mengingat sifat multi fungsi lahan pertanian. Dalam beberapa dekade terakhir, di Sumenep terutama di pesisir pantai utara berkembang maju pertumbuhan tambak udang akibat di bukanya kran kebebasan invertasi di Indonesia. Berdasarkan data lapangan sekitar 15 hektare berpindah kepemilikan<sup>1</sup>. Migrasi penduduk cepat ke kota akibat ketertinggalan pembangunan di desa. Urbanisasi menyebabkan banyak permasalahan yang terjadi, baik di wilayah perkotaan maupun pedesaan. Permasalahan yang terjadi seperti lepasnya lahan produktif, kemiskinan, kekumuhan, berkurangnya lahan produksi pertanian, budaya masyarakat yang semakin merosot, tingkat kemiskinan yang tinggi, kualitas hidup masyakat rendah dan berbagai permasalahan lainnya yang terus terjadi. Setelah Indonesia merdeka, persoalan agraria mendapat perhatian serius para pendiri bangsa.<sup>2</sup> Sebab mereka menyadari bahwa hakikat sejarah kolonial adalah eksploitasi sumber-sumber agrarian. Oleh karenanya kemerdekaan sebuah momentum untuk menciptakan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dan mengakhiri penguasaan atas tanah yang berjalan diatas kekuasaan feodal dan kolonial.

Kebijakan pemanfaatan tata ruang secara regulative pada dasarnya sudah diatur dalam beberapa instrument perundang-undangan. Namun implementasinya tidak efektif karena tidak didukung oleh data dan sikap proaktif yang memadai. Selama ini berbagai kebijaksanaan yang berkaitan dengan masalah pengendalian konversi lahan sawah sudah banyak dibuat. Setidaknya ada beberapa peraturan/perundangan yang berkenaan dengan masalah ini (tabel 1) :

NO	PERATURAN / PERUNDANGAN	GARIS BESAR ISI
1	UU No. 24/1992 juncto UU No. 26/2007	Penyusunan RT RW harus mempertimbangkan budidaya pangan
2	Kepres No. 53/1989	Pengembangan kawasan industry tidak boleh konversi tanah pertanian subur
3	SE MNA/KBPN 410-1851/1994	Pelarangan Pemberian Izin Perubahan Fungsi Lahan Basah dan Pengairan Beririgasi Bagi Pembangunan Kawasan Industri:
4	SE MNA/KBPN 410-2261/1994	Izin Lokasi Tidak Boleh Mengkonversi Sawah Irigasi Teknis (SIT)
5	SE/KBAPPENAS 5334/MK/9/1994	Pelarangan Konversi Lahan Sawah Irigasi

<sup>1</sup> A. Dardiri Zubairi, *Wajah Islam Madura*, (Jakarta, Tarebooks, 2020), halaman.62

<sup>2</sup> Ahmad Nashih Luthfi. 2011. *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria; Sumbangan Pemikiran Mazhab Bogor* . (Yogyakarta: STPN), halaman. 3.

Tiga kendala mendasar yang menjadi alasan peraturan pengendalian konversi lahan sulit dilaksanakan yaitu : (1) Kebijakan yang kontradiktif; (2) Cakupan kebijakan yang terbatas; (3) Kendala konsistensi perencanaan<sup>3</sup>. Penyebab pertama, kebijakan yang kontradiktif terjadi karena disatu pihak pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi, tetapi di sisi lain kebijakan pertumbuhan industry atau manufaktur dan sektor non pertanian lainnya justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan-lahan pertanian.

Kedua, cakupan kebijakan yang terbatas. Peraturan-peraturan tersebut di atas baru dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan atau badan hukum yang akan menggunakan tanah dan/atau akan merubah tanah pertanian ke non pertanian. Perubahan penggunaan tanah sawah ke non pertanian yang dilakukan secara individual atau peorangan belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut. Padahal perubahan fungsi lahan yang dilakukan secara individual secara langsung diperkirakan cukup luas. Kendala ketiga yaitu konsistensi perencanaan disebabkan karena Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang dilanjutkan dengan mekanisme pemberian ijin lokasi adalah instrumen utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya konversi lahan sawah beririgasi teknis. Dalam kenyataannya banyak RTRW yang justru merencanakan untuk mengkonversi tanah sawah beririgasi teknis menjadi non pertanian.

Berdasarkan data Direktorat Penatagunaan Tanah Badan Pertanahan Nasional menunjukkan seandainya arahan RTRW yang ada pada saat ini tidak ditinjau kembali, maka dari total lahan sawah beririgasi (7,3 juta hektar), hanya sekitar 4,2 juta hektar (57,6 %) yang dapat dipertahankan fungsinya. Sisanya, yakni sekitar 3,01 juta hektar (42,4 %) terancam teralih fungsikan ke penggunaan lain<sup>4</sup>. Data terakhir dari Direktorat Pengelolaan Lahan, Departemen Pertanian (2005) menunjukkan bahwa sekitar 187.720 hektar sawah terkonversi ke penggunaan lain setiap tahunnya, terutama di Jawa.

Fenomena eksploitasi lahan produktif secara liar yang tidak berbasis pada keberlangsungan system ekologi tentu akan melemahnya ketahanan social dan ekonomi warga, sebab pembangunan akan berdampak negative dalam hal ekonomi<sup>5</sup>. Tak terkecuali pada Pemerintah Kabupaten Sumenep sebagai salah satu kabupaten ujung timur pulau Madura. Pesisir pantai utara Sumenep yang kini marak pembangunan tambak udang dan alih fungsi lahan produktif. Namun 10 tahun terakhir semakin maraknya pembangunan tambak yang tidak memperhatikan lingkungan sekitar nampak perubahannya seiring dengan perubahan status kabupaten sumenep ini sebagai julukan kota keris. Penghargaan tersebut tentu semakin membuka iklim

<sup>3</sup> Nasoetion, L. I. 2003. Konversi Lahan Pertanian: Aspek Hukum dan Implementasinya. Dalam Kurnia et al (eds). *Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah dan Konversi Lahan Pertanian*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor. Halaman 25

<sup>4</sup> Winoto, Joyo. 2005. Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian. *Makalah* (Keynote Speech) dipresentasikan dalam Seminar Penanganan Konversi Lahan Dan Pencapaian Lahan Pertanian Abadi yang diselenggarakan oleh Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3 - LPPM IPB) di Jakarta, 13 Desember 2005. Halaman 15

<sup>5</sup> Moeljarto Tjokrowinoto, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002), halaman. 9.

pariwisata dan pertumbuhan ekonomi setempat yang juga seiring dengan pertumbuhan lahan-lahan industrialisasi baru di beberapa tempat termasuk di wilayah pesisir utara sumenep (Desa Badur).



Gambar 1. Alih fungsi lahan produktif di desa Badur, Kecamatan Batu Putih 2020

Tingginya konversi lahan yang dilakukan secara liar tanpa diimbangi dengan keseimbangan ekologis tentu akan merusak ekosistem lingkungan dan tatanan social dan ekonomi masyarakat setempat. Ada beberapa faktor yang menjadi penyebab mengapa lingkungan menjadi rusak. Berbagai pakar berpendapat bahwa kerusakan lingkungan lebih disebabkan oleh perilaku manusia yang eksploitatif.<sup>6</sup>

Secara geografis kabupaten Sumenep dibagi menjadi dua kategori, yaitu wilayah darat (54,79%) dan wilayah kepulauan (45,21%). Sebesar 70% masyarakat Kabupaten Sumenep tinggal di wilayah darat, sedangkan sisanya tersebar di berbagai pulau. Keadaan tersebut menjadi tantangan bagi pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan. Terdapat kurang lebih 126 Pulau yang termasuk dalam wilayah Kabupaten Sumenep, dimana 48 diantaranya berpenghuni. Jarak, prasarana, dan kondisi geografis menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah Kabupaten Sumenep.

Potensi pengembangan tambak udang di Sumenep semakin menarik untuk dikaji disamping karena Kabupaten Sumenep menjadi destinasi wisata alam yang bisa dikunjungi oleh wisatawan, daerah sumenep ini juga banyak menyimpan problem alih fungsi lahan yang cukup massif terutama pada wilayah pesisir utara sumenep. Jumlah lahan yang dijadikan tambak udang sekitar 25 hektare lebih yang tersebar di empat kecamatan yaitu: Batuputih, Batang-Batang, Gapura dan Dungkek. Dan dari empat kecamatan tersebut desa Badur adalah merupakan salah satu desa dengan pembangunan tambak dan wisatanya yang cukup menarik.

Desa Badur adalah desa dengan potensi wisata air tawar yang berdekatan dengan bibir pantai. Lokasi ini sering menjadi destinasi wisata yang banyak di kunjungi baik bagi wisatawan local di kabupaten sumenep maupun dari luar Madura (jawa).

---

<sup>6</sup> Maghfur Ahmad, Forum Tarbiyah: Vol, 8, No. 1. Juni 2010. *Pendidikan Lingkungan Hidup dan Masa Depan Ekologi Manusia*, halaman. 58.



Gambar 2.  
Air Tawar tempat wisatawan berenang di Desa Badur



Gambar 3.  
Lokasi Pembangunan tambak di wilayah pesisir utara pantai Badur

Potensi Desa Badur sebagai destinasi wisata alam dan laut tentu akan semakin meningkat jika didukung dengan ketersediaan infrastruktur lahan yang tidak tercemar dan tidak ada pembangunan tambak di tepi laut. Sejak tahun 2015 kata A. Dardiri Zubairi, Sumenep menjadi surga bagi para pemodal. Lahan-lahan, baik lahan pertanian maupun perkebunan (disebut tegalan oleh masyarakat Madura) sepanjang pesisir dengan mudah lepas dikuasai para investor. Sejak tahun 2015 hingga sekarang penguasaan lahan sangat massif di wilayah Timur daya, meliputi Kecamatan Gapura, Dungkek, Batang-Batang, dan Batuputih. Meski demikian, di luar wilayah ini juga mengalami hal sama, misalnya di wilayah utara kota seperti Kecamatan Dasuk dan terus membentang ke arah kecamatan Ambunten dan Pasongsongan, dua kecamatan yang menghubungkan Sumenep – Bangkalan melalui jalur pantai utara.<sup>7</sup>

Menurut catatan Majalah Fajar, di tahun 2016 sudah sekitar 500 ha yang dikuasai pemodal.<sup>8</sup> Jadi kalau sejak tahun 2016 mencapai 500 ha lahan yang dikuasai pemodal maka jelas saat ini sudah mencapai ribuan, karena proses penguasaan lahan terus berlangsung. Tidak cuma di pesisir, sekarang terus bergerak ke dalam. Hingga muncul satu pernyataan di kalangan pegiat agraria, saat diskusi soal agraria dilangsungkan, saat itu juga ada lahan baru yang terampas. Mengingat perampasan lahan memang berlangsung cukup massif.<sup>9</sup>

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang diatas, maka dapat dirumuskan beberapa pertanyaan sebagai berikut :

<sup>7</sup> A. Dardiri Subairi, Agama, Pemodal, dan Strategi Penguasaan Lahan di Wilayah Pesisir Sumenep, 2019.

<sup>8</sup> Lihat majalah Mahasiswa *Fajar* , Instika Guluk-Guluk Sumenep, “*Investor Borong Tanah Sumenep, Penduduk Diancam, Ditakuti dan Ditipu*” Edisi XX: Vol. XIV/Agustus 2016

<sup>9</sup> Matroni, [Reinterpretasi Dan Reaktualisasi Kesadaran Pendidikan Ekologi Di Tengah Darurat Agraria Di Kabupaten Sumenep](#), vol. 1. No. 1. 2020), halaman. 15.

1. Bagaimana aspek kebijakan pengaturan tata ruang dan pemanfaatannya di kabupaten sumenep ?
2. Bagaimana mekanisme implemementasi dan pengendalian pemanfaatan tata ruang tersebut berjalan ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menjelaskan bagaimana aspek kebijakan pengaturan tata ruang dan pemanfaatannya di Kabupaten Sumenep
2. Menjelaskan bagaimana mekanisme implementasi dan pengendalian pemanfaatannya tata ruang tersebut berjalan

### **D. Target Luaran**

Keluaran dari hasil penelitian ini yaitu berupa publikasi artikel ilmiah dalam bentuk jurnal nasional bereputasi maupun dalam jurnal tidak terakreditasi ber-ISSN

## BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

### A. Tinjauan tentang kebijakan publik

Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari *policy* yang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah karena pemerintahlah yang mempunyai, wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggungjawab melayani kepentingan umum. Kata *policy* secara etimologis berasal dari *polis* dalam bahasa Yunani, yang berarti negara kota. Dalam bahasa Latin kata ini berubah menjadi *politia*, artinya negara. Dalam bahasa Inggris (*policy*), yang pengertiannya berkaitan dengan urusan pemerintahan atau administrasi pemerintah<sup>10</sup>.

Dalam perkembangannya, konsep atau istilah kebijakan yang dikenal sekarang ini merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu "*Policy*". *Policy* (kebijakan) dapat diartikan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu. Secara umum istilah "kebijakan" dipergunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor misalnya seorang pejabat, seorang kelompok, maupun suatu lembaga atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Atau dapat kita nyatakan sebagai tindakan yang diambil pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu.

Konsep kebijakan tersebut dapat kita hubungkan dengan yang dikemukakan oleh James Anderson, yaitu bahwa kebijakan itu adalah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh segenap aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan<sup>11</sup>. Jika konsep ini diikuti, maka dengan demikian kita dapat mendalilkan bahwa perhatian kita dalam mempelajari kebijakan publik diarahkan pada apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

Secara umum pengertian kebijakan merujuk pada tiga hal yakni sudut pandang (*point of view*); rangkaian tindakan (*series of actions*) dan peraturan (*regulations*). Ketiga hal tersebut menjadi pedoman bagi para pengambil keputusan untuk menjalankan sebuah kebijakan. Pandangan tersebut dapat kita sandingkan dengan pendapat Hegloyang menyatakan bahwa kebijakan sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu<sup>12</sup>. Defenisi ini kemudian diuraikan dalam hubungannya dengan isi dari kebijakan, yaitu: pertama, tujuan tertentu yang hendak dicapai, bukan sekedar satu tujuan yang diinginkan saja (keinginan). Kedua, rencana atau proposal yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya. Ketiga, program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan dimaksud. Keempat, keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program. Kelima, dampak (efek), yakni dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat. Dalam pandangan yang lebih spesifik,

---

<sup>10</sup> William N Dunn. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta., Gadjah Mada University Press, 1999. Hlm 24

<sup>11</sup> Dalam Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002. Hlm 12

<sup>12</sup> *Ibid.* Hlm 21

Grayscar menyatakan bahwa kebijakan (*policy*) dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja)<sup>13</sup>.

Berdasarkan konsep filosofis tersebut, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan merupakan suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Berbagai definisi yang telah kita pahami tadi, maka dapat kita nyatakan bahwa istilah kebijakan lebih sering atau secara luas digunakan dalam hubungannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah, serta perilaku negara dan dalam tataran ilmiah, maka kebijakan dapat dipahami sebagai tindakan politik. Untuk lebih memaknai kebijakan sebagai suatu tindakan, maka bisa kita simak pendapat Anderson sebelumnya dan juga pendapat Carl Friedrich bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan<sup>14</sup>. Selain itu, sering juga kita mendengar istilah kebijakan atau dalam bahasa Inggris diistilahkan dengan kata "*wisdom*" bahkan dalam pemahaman ilmu kebijakan di Indonesia pada awalnya istilah *policy* diidentikkan dengan kebijaksanaan<sup>15</sup>.

Namun, berbicara mengenai "kebijakan (*policy*)" hendaknya dibedakan dengan "kebijaksanaan (*wisdom*)", meskipun dalam penerapan dan penggunaan keduanya sering dipersamakan. Kebijakan merupakan kesepakatan bersama dari berbagai persoalan yang timbul dalam masyarakat dan sudah disahkan oleh masyarakat itu sendiri melalui lembaga yang berwenang untuk dilaksanakan. Sedangkan kebijaksanaan merupakan suatu rangkaian tindakan dari aturan yang sudah ditetapkan sesuai dengan situasi dan kondisi setempat oleh personal atau individu pejabat yang berwenang. Dengan demikian, yang ada terlebih dahulu adalah kebijakan, sedangkan kebijaksanaan ada setelah suatu kebijakan tersebut disepakati. Jadi tidak mungkin suatu kebijaksanaan timbul sebelum adanya kebijakan.

Pandangan lain membedakan bahwa, 'kebijakan' adalah serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan 'kebijaksanaan' berhubungan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat, dan pertimbangan lainnya. Untuk lebih memahaminya, maka dapat kita lihat dari contoh berikut. Pemerintah Daerah melalui instansi terkait telah menetapkan prosedur, biaya dan waktu pembayaran pajak bumi dan bangunan (PBB) bagi masyarakat di suatu wilayah. Hal ini merupakan suatu kebijakan.

---

<sup>13</sup> Dalam Soenarko. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya. Airlangga University Press. Hlm 55

<sup>14</sup> Abdul Wahab, Solichin. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002. Hlm 13

<sup>15</sup> Budi Winamo. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta, Media Presindo. 2002, hlm 43

Dalam perkembangannya, ada keberatan dari masyarakat mengenai prosedur atau batas waktu pembayarannya, sehingga pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat dengan memperpanjang waktu pembayaran sesuai dengan kemampuan dan kesiapan dana dari masyarakat. Tindakan ini merupakan kebijaksanaan yang diambil pemerintah, untuk tetap menjalankan kebijakan tanpa mengorbankan masyarakat, sekalipun melanggar apa yang telah ditetapkan.

Selain konsep kebijakan, ada lagi istilah yang disebut sebagai keputusan (*decision*). Selain itu pula istilah *policy* sering kali penggunaannya dengan istilah-istilah lain seperti tujuan, program, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar<sup>16</sup>. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) dan para sejawatnya istilah-istilah itu tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada diluar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan. Untuk itu dalam konsep pemaknaan kebijakan publik ini digunakan konsep kebijakan dan keputusan. Pertanyaannya, apakah kedua konsep ini yaitu kebijakan dan keputusan ini sama atautkah ada perbedaan? Jawabannya ada persamaan dan ada perbedaan. Persamaannya adalah bahwa keduanya merupakan produk yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga yang mempunyai otoritas dan kedua konsep ini juga sering dipakai secara bergantian. Sedangkan perbedaannya yaitu kebijakan lebih menekankan pada apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dan mencakup tindakan-tindakan.

Jadi pengertian kebijakan itu sendiri adalah apa yang sebenarnya yang dilakukan dari pada apa yang diusulkan pemerintah. Sementara keputusan (*decision*) lebih menekankan pada aspek normatif dan ini merupakan pilihan dari berbagai alternatif. Itulah persamaan dan perbedaan antara kebijakan dan keputusan. Brian Hogwood dan Lewis Gunn menyebutkan 10 (sepuluh) penggunaan istilah kebijakan dalam pengertian modern, yaitu kebijakan sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas (*as a label for a field of activity*); Ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan (*as expression of general purpose or disired state of affairs*); Proposal spesifik (*as specific proposals*); Keputusan pemerintah (*as decesions of goverment*); Otorisasi formal (*as formal authorization*); Sebuah program (*as a programe*); Output (*as output*); Hasil (*as outcome*); Teori atau model (*as a theory or model*); sebuah proses (*as process*), dimana ada tahapan kebijakan seperti formulasi kebijakan, implementasi kebijakan hingga evaluasi kebijakan<sup>17</sup>.

Istilah kebijakan tersebut juga sering kita dengar jika dihubungkan dengan berbagai bidang atau masalah. Sehingga kebijakan dapat diartikan sebagai rangkaian tindakan untuk mengatasi masalah tertentu. Dari berbagai pengertian kebijakan, maka terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan, yaitu :

- 1) Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak pada kepentingan masyarakat;
- 2) Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acapkali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek-proyek;

---

<sup>16</sup> *Ibid.* hlm 44

<sup>17</sup> Charles O. Jones. *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada. 1996, hlm 33

- 3) Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam maupun luar pemerintahan;
- 4) Penyediaan input (masukan) untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia. Kebijakan (*policy*) pada prinsipnya adalah sebuah instrumen pemerintahan, yang pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara<sup>18</sup>.

Di samping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya sebagai pejabat publik. Jika ditelusuri secara etimologis, kata publik merupakan terjemahan langsung dari kata *public* dalam bahasa Inggris yang berakar pada dua sumber. Pertama, dari bahasa Yunani *Pubes*, yang berarti kedewasaan, baik kedewasaan yang bersifat fisikal, emosional maupun intelektual. Kata lain yang juga memberi makna pada kata publik adalah kata *koinon* yang juga berasal dari bahasa Yunani dan diadopsi ke dalam bahasa Inggris menjadi *common*<sup>19</sup>.

Kata ini di dalam bahasa Indonesia disamakan dengan kata umum, seperti dalam istilah kendaraan umum, jalan umum, atau telepon umum. Berdasar pada dua sumber etimologis di atas, dalam kamus bahasa Inggris dapat ditemukan dalam dua bentuk kata *public*. Sebagai kata benda, istilah *the public* menunjuk pada "*the community in general*" atau "*part of the community having a particular interest in common.*" Sebagai kata sifat, istilah *public* berarti "*of, for, connected with, owned by, done for or done by, known to, people in general*"

Pengertian "publik" itu sendiri mengandung beberapa pengertian, Public (publik) bisa diartikan sebagai rakyat atau masyarakat, umum, negara, khalayak ramai, publik atau pemerintahan. Pengertian-pengertian tersebut muncul berdasarkan pada kata yang mengikuti kata publik itu sendiri. Seperti "*public administration*" sering diterjemahkan menjadi administrasi negara, yang memberi arti bahwa publik adalah negara. Contoh lainnya adalah "*public ownership*" yang sering pula diterjemahkan dengan milik umum, yang mengartikan publik secara umum, *public health* diartikan sebagai kesehatan masyarakat, dalam hal ini publik diartikan sebagai masyarakat. "Publik (*public*)" menurut Echols dan Sandly adalah (1) masyarakat umum, rakyat umum, atau orang banyak dan (2) rakyat<sup>20</sup>. Dalam pengertian maupun penggunaan kata publik lainnya, oleh beberapa pihak diartikan berbeda-beda sesuai dengan kepentingan mereka.

Dalam kosa kata Indonesia, konsep publik juga muncul dengan dua konotasi. Pertama, kata publik diartikan sebagai negara atau pemerintah seperti dalam terjemahan langsung kata *public administration* menjadi administrasi negara. Kedua, kata publik sebagai padanan dari kata umum atau masyarakat seperti dapat ditemui

---

<sup>18</sup> *Ibid.* hlm 35

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm 37

<sup>20</sup> Dalam Z.A Achmady, dkk.. *Kebijakan Publik dan Pembangunan*. Ma!ang. Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya. 1997, hlm 67

dalam kata telepon umum (*public telephones*), angkutan umum (*public transportation*), dan kesehatan masyarakat (*public health*). Dalam pembicaraan sehari-hari, orang awam lebih mengenal kata publik dalam arti yang kedua. Ironisnya, dalam kosa kata para akademisi dan praktisi administrasi publik di Indonesia, istilah *public administration* sudah sangat lama sekali diterjemahkan dengan administrasi negara, istilah administrasi publik baru muncul kembali setelah reformasi. Secara teoritik, hal itu menjelaskan bahwa paham pemikiran administrasi publik yang berkembang di Indonesia lebih diwarnai oleh dominasi pemikiran ilmu politik yang memandang negara sebagai wujud kedaulatan umum atau rakyat yang sah.

Beragamnya arti dan pemahaman yang diberikan tentang apa yang sebenarnya dimaksudkan dengan publik itu tergantung dari sudut mana orang atau ahli itu memandang. Secara umum pandangan tentang publik tersebut dapat dilihat dalam beberapa arti yaitu 1) publik dilihat dari perspektif pluralis (*the pluralist perspective*). Perspektif ini memandang publik sebagai konfigurasi dari berbagai kelompok kepentingan (*interest groups*). Menurut pendukung-pendukungnya, setiap orang yang punya kepentingan yang sama akan bergabung satu sama lain dan membentuk suatu kelompok. 2) Publik dilihat dari perspektif pilihan publik (*the public-choice perspective*)<sup>21</sup>.

Secara umum dapat dikatakan bahwa perspektif ini berakar pada tradisi pemikiran utilitarian yang sangat menekankan pada soal kebahagiaan dan kepentingan individu. Menurut salah satu pendukung perspektif pilihan publik, Jeremy Bentham, kepentingan komunitas hanyalah merupakan penjumlahan dari kepentingan-kepentingan individu yang membentuknya. Dalam pemikirannya, masyarakat terdiri dari individu-individu yang bertindak secara rasional di mana setiap tindakannya didorong oleh tujuan-tujuan (*goal directed*) dan selalu memilih alternatif-alternatif yang paling menguntungkan bagi dirinya. 3) Publik dilihat dari perspektif legislatif, (*the legislative perspective*). Dalam banyak kasus pemerintahan yang demokratis menjalankan sistem perwakilan yang tidak langsung. Seperti juga dalam pandangan kaum pluralis, asumsi dasar yang dianut adalah bahwa setiap pejabat diangkat untuk mewakili kepentingan publik. Dengan adanya pengangkatan tersebut, mereka memiliki legitimasi untuk mewujudkan perspektif publik di dalam birokrasi. 4) Publik dilihat dari perspektif penyedia layanan, (*the service-providing perspective*).

Perspektif lain yang berkembang dalam khazanah ilmu administrasi publik ialah yang memandang publik sebagai pelanggan (*customers*) yang harus dilayani. Menurut pandangan ini, *street level bureaucrats* (pejabat yang berada paling dekat dengan publik) punya tugas melayani publik yang terdiri dari individu dan kelompok. Oleh karena itu, perspektif ini mengharapkan agar pejabat-pejabat yang berada paling dekat dengan publik diharapkan menjadi penyokong utama warga mereka. Para pejabat ini diharapkan menggunakan keahlian, keterampilan, dan pengetahuan mereka untuk memberikan pelayanan terbaik bagi publik. 5) Publik dilihat dari perspektif kewargaan (atau warga negara), (*the citizen perspective*). Konsep kewargaan merupakan salah satu pusat perhatian administrasi publik modern (*new public administration* dan *new public management*)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm 70

<sup>22</sup> *Ibid*, 1997 hlm 68

Hal ini belum muncul dalam pembicaraan administrasi publik pada dekade-dekade yang lalu. Reformasi administrasi publik di beberapa negara maju maupun berkembang, termasuk Indonesia, ditandai oleh dua tuntutan penting. Pertama, tuntutan akan munculnya pelayanan pelayan publik yang lebih terdidik dan terseleksi dengan dasar meritokrasi. Kedua, tuntutan agar setiap warga negara diberi informasi agar secara umum mereka dapat aktif dalam berbagai kegiatan publik dan memahami konstitusi secara baik. Dalam konteks kebijakan publik pengertian *public* awalnya diidentikkan dengan negara, namun kini sudah tidak cocok lagi. Dulu kebijakan publik ini disebut kebijakan Negara berarti kebijakan itu dibuat oleh Pemerintah dan untuk kepentingan Pemerintah. Pengertian ini masih kabur karena yang disebut negara itu adalah hanya lembaga-lembaga negara atau politisi dan birokrat. Dan tentu kebijakan yang dibuat lebih berorientasi pada kepentingan elit tingkat atas.

Abidin menyatakan bahwa istilah publik dalam rangkaian kata *public policy* mengandung tiga konotasi yaitu, pemerintah, masyarakat dan umum. Ini dapat dilihat dalam dimensi subyek, obyek dan lingkungan dari kebijakan. Dalam dimensi subyek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah. Kebijakan dari pemerintahlah yang dianggap kebijakan yang resmi dan dengan demikian mempunyai kewenangan yang dapat memaksa masyarakat untuk. Dalam dimensi lingkungan, pengertian publik berhubungan dengan masyarakat, dan atau apabila suatu keputusan atau kebijakan berlaku umum bagi suatu masyarakat dalam lingkup kebijakan tersebut.

Berbagai makna yang terkandung dalam pengertian publik setidaknya mengantarkan kita pada satu pemahaman, bahwa dalam kata publik harus tersirat makna kepentingan publik, kepentingan umum, kepentingan rakyat atau kepentingan masyarakat. Karena itulah *public policy* tidak diterjemahkan sebagai kebijakan negara melainkan kebijakan publik, sebab *public policy* harus berorientasi pada kepentingan publik. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap akan membawa dampak baik bagi kehidupan warganya.

Bahkan, dalam pengertian yang lebih luas, kebijakan publik sering diartikan sebagai 'apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan'. Hal ini dapat kita lihat dari pengertian yang disampaikan oleh Woll yang menurutnya kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat<sup>23</sup>.

Dalam pelaksanaan kebijakan publik terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah tersebut yaitu: 1) adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat; 2) adanya output kebijakan, di mana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat; 3) adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat Tidak berbeda jauh dengan pendapat tersebut, maka Thomas Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai

---

<sup>23</sup> Soernarko, *op.cit.* hlm 55

*“Whatever governments choose to do or not to do.”*, yaitu segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan<sup>24</sup>.

Dye juga memaknai kebijakan publik sebagai suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa mereka melakukannya, dan apa yang menyebabkan mereka melakukannya secara berbeda-beda. Dia juga mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan, maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan. Kebijakan publik tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja.

Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah. Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Lebih lanjut dikatakan Anderson ada elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain adalah: 1) mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) kebijakan pemerintah setidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Beragam pengertian mengenai kebijakan publik merupakan penjelasan ringkas yang berupaya untuk menerangkan berbagai kegiatan mulai dari pembuatan keputusan-keputusan, penerapan, dan evaluasinya. Telah banyak upaya untuk mendefinisikan kebijakan publik secara jelas, namun pengertiannya tetap saja menyentuh wilayah-wilayah yang seringkali tumpang tindih, ambigu, dan luas. Parsons menyatakan kebijakan publik adalah sebagai perwujudan keinginan dari para sarjana sosial untuk memecahkan masalah-masalah sosial di lapangan (*close the gap between knowledge and policy*)

Oleh karenanya kebijakan publik dipandang sebagai pedoman atau penuntun yang dipilih oleh pengambil keputusan untuk mengendalikan aspek tertentu dari masalah sosial. Sebagai suatu penuntun, maka kebijakan publik memberikan arah tindakan bagi perilaku di masa depan sekaligus merupakan suatu kesatuan arah bagi sejumlah program dan proyek yang membutuhkan keputusan-keputusan besar dan kecil. Arah tindakan ini dihasilkan melalui proses pemilihan oleh pengambil kebijakan dari sejumlah alternatif pilihan yang tersedia sehingga tindakan ini merupakan tindakan yang disengaja. Pilihan tersebut tidak bermaksud memecahkan semua masalah, tetapi memberikan solusi dari suatu situasi yang terbatas.

Pemahaman lain terhadap suatu kebijakan publik, adalah anggapan bahwa kebijakan publik merupakan bagian dari suatu keputusan politik dan intervensi pemerintah. Keputusan politik merupakan keputusan yang mengikat, menyangkut dan

---

<sup>24</sup> William N Dunn, *op.cit.* hlm 70

mempengaruhi masyarakat umum, serta dipahami sebagai pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternatif mengenai berbagai urusan yang menjadi kewenangan pemerintah. Hal tersebut menunjukkan adanya suatu tindakan pemerintah untuk mempengaruhi atau mengintervensi sesuatu dalam masyarakat dan aktivitas pemerintahan. Sehubungan dengan konsep tersebut, maka dapat kita simak pendapat Chandler dan Plano yang menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah<sup>25</sup>.

Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pendapat David Easton tidak berbeda jauh dengan apa yang disampaikan di atas. Easton memberikan pengertian kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Maksudnya, kebijakan publik tidak hanya berupa apa yang dilakukan oleh pemerintah, akan tetapi juga apa yang tidak dikerjakan oleh pemerintah karena keduanya sama-sama membutuhkan alasan-alasan yang harus dipertanggungjawabkan kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah, baik itu berupa akan atau tidak akan melakukan sesuatu, itu semua sudah menjadi ketetapan dan keputusan pemerintah.

Keputusan yang dibuat pemerintah pastilah mempunyai alasan tersendiri yang dapat dipertanggungjawabkan, meskipun dalam pembuatan keputusan tersebut pemerintah tidak memperhatikan faktor-faktor yang lainnya. Berbagai pendapat ahli tersebut mendasari pemikiran Amir Santoso yang menyatakan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori, yaitu (a) pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik; dan (b) para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan<sup>26</sup>.

Para ahli dalam kelompok ini terbagi dalam dua kubu, yaitu mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik sebagai sesuatu yang memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan. Para ahli yang termasuk dalam kubu pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian.

Dengan kata lain, menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi dan evaluasi. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang melaksanakan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri

---

<sup>25</sup> Moh. Irfan Islamy. *op.cit.* hlm 44

<sup>26</sup> Budi Winarno. *Op.cit.* hlm 25

rangkaian keputusan dan tindakan. Pandangan para ahli dalam mendefinisikan kebijakan publik membuktikan bahwa kebijakan publik tidak bisa dimaknai secara seragam. Masing-masing dari para ahli itu memiliki perspektif dan penekanan yang berbeda-beda.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan<sup>27</sup>. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang.

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivatif atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan sebagainya.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian<sup>28</sup>.

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian ditiadakan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

---

<sup>27</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik : Teori dan Aplikasinya*, op.cit. hlm 56

<sup>28</sup> Abdul Wahab, Solichin. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997. Hlm 64-65

## B. Konsep tata ruang dan pemanfaatannya

Di Indonesia konsep perencanaan tata ruang mempunyai kaitan erat dengan konsep pengembangan wilayah kota. Konsep pengembangan wilayah kota telah dikembangkan antara lain oleh Sutami pada era 1970-an, dengan gagasan bahwa pembangunan infrastruktur yang intensif akan mampu mempercepat terjadinya pengembangan wilayah kota. Lebih lanjut, penataan ruang memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan pembangunan demi terwujudnya pembangunan berkelanjutan yaitu dalam bentuk memberikan kontribusi yang nyata dalam pengembangan wilayah dan kota yang berkelanjutan, sehingga keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia dapat tercapai.

Menurut Perpres No. 62 tahun 2011 Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya. Tata ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang. Struktur Ruang adalah susunan pusat-pusat permukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional.

Pola Ruang adalah distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Lebih lanjut dijelaskan bahwa penataan ruang terdiri dari 3 (tiga) proses utama, yakni : a). proses perencanaan tata ruang wilayah, yang menghasilkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Disamping sebagai "guidance of future action" RTRW pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/ makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (sustainability development); b) Proses pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud oprasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri; c) proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme perijinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW dan tujuan penataan ruang wilayahnya<sup>29</sup>.

Tata ruang merupakan wujud struktur ruang dan pola ruang yang disusun hierarkis yaitu secara nasional, regional dan lokal. Secara nasional disebut Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTWN), yang dijabarkan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi dan selanjutnya perlu dijabarkan lagi ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota. Tata ruang yang bersifat umum yang berisi tujuan, kebijakan, strategi penataan ruang wilayah, rencana struktur ruang, rencana pola ruang, penetapan kawasan strategis, arahan pemanfaatan ruang, dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah baik tingkat nasional (RTRWN), provinsi (RTRWP) maupun RTRW kabupaten/kota. Tujuan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan arahan perwujudan visi dan misi pembangunan jangka panjang

---

<sup>29</sup> Hariyanto dan Tukidi, 2007 "Konsep pengembangan wilayah dan Penataan Ruang di Indonesia di Era otonomi Daerah", *Jurnal Geografi* Vol 4 No 1 Januari 2007 Halaman 2

pada aspek keruangan, yang pada dasarnya mendukung terwujudnya ruang wilayah baik secara nasional, provinsi dan kabupaten/kota yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional. Poin yang terpenting adalah, bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menjadi dasar dalam memberikan rekomendasi pengarahannya pemanfaatan ruang sebagai wujud pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) disusun berdasarkan perkiraan kecenderungan dan arahan perkembangan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan di masa depan sesuai dengan jangka waktu perencanaannya. Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dilakukan dengan berazaskan kaidah-kaidah perencanaan seperti keselarasan, keserasian, keterpaduan, kelestarian, keberlanjutan serta keterkaitan antar wilayah sekitarnya.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

### **A. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Sumenep. Lokasi tersebut dipilih karena dari studi permulaan yang dilakukan peneliti terhadap beberapa lokasi dan objek yang di duga merupakan bentuk tindakan eksploitasi alih fungsi lahan

### **B. Jenis dan pendekatan penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif-deskriptif. Penelitian kualitatif yang dimaksud adalah penelitian yang dilakukan secara intensif dan terperinci terhadap suatu organisme, lembaga, atau gejala tertentu melalui suatu pengamatan atau analisis untuk menghasilkan data deskriptif, yaitu data yang berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang, gejala atau perilaku yang diamati<sup>30</sup>.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan induktif. Pendekatan induktif merupakan pendekatan yang bekerja mulai dari yang khusus ditarik menjadi kesimpulan umum atau dimulai dari kasus khusus untuk dianalisis dengan aturan-aturan hukum yang ada<sup>31</sup>.

### **C. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Sumber data utama dalam penelitian ini adalah berupa kata-kata dan tindakan yang diperoleh secara langsung (data primer) berupa studi dokumen, wawancara dan observasi. Studi dokumen berupa perundangan-undangan yang memiliki relevansi dengan penelitian ini maupun dokumen dalam bentuk foto. Wawancara merupakan bentuk percakapan langsung dan tatap muka (*face to face*) baik dengan para warga sekitar lokasi lahan konversi maupun dengan pihak pemerintah selaku pemegang dan pengendali kebijakan

### **D. Metode Analisis Data**

Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisir data ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian data<sup>32</sup>. Sedangkan Bogdan dan Biklen (1982) dalam Lexy Moleong menjelaskan bahwa analisis data adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain<sup>33</sup>.

Adapun teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data induktif dan evaluatif. Analisis induktif merupakan analisis data yang terlebih dahulu dimulai dari

---

<sup>30</sup> Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya. Hlm 3

<sup>31</sup> Zulfadli Barus, "Analisis Filosofis Tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normative Dan Penelitian Hukum Sosiologis" *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13 No. 2 Mei 2013 hlm 310

<sup>32</sup> Patton, *Op.Cit*, hlm 78

<sup>33</sup> Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung, PT Remaja Rosda Karya, 2002, hlm 310

fakta-fakta hukum lalu kemudian menuju aturan-aturan hukum yang ada, sementara analisis evaluatif adalah analisis hasil data sebagai hasil proses evaluasi fakta-fakta berdasarkan peraturan-peraturan yang ada.

## **BAB IV**

### **PROBLEMATIKA POLITIK KEBIJAKAN TATA RUANG DAN PEMANFAATANNYA DI KABUPATEN SUMENEP**

#### **A. Kebijakan Tata Ruang di Kabupaten Sumenep**

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<sup>34</sup>. Berangkat dari hal tersebut, maka 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 agrarian 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 .

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 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 Negara Republik Indonesia 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 .”<sup>35</sup>. 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 hokum antara orang-orang dengan sumber daya alam, serta menentukan dan mengatur hubunganhubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai sumber daya alam”.<sup>36</sup> 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

---

<sup>34</sup> Muhammad Ilham Ari Saputra, *Reforma Agraria Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafi ka, 2015), Hlm. 55

<sup>35</sup> Pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

<sup>36</sup> Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

tetap seperti sedia kala.”<sup>37</sup>. Maka hal ini telah cukup menjustifikasi 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. Hukum penataan ruang dan tata guna tanah menjelaskan tentang prosedur/tata cara penyusunan, pelaksanaan dan pengawasan tata ruang, institusi atau actor yang terlibat dalam aktivitas penataan ruang dengan melihat sejauh mana peranan yang diambil<sup>38</sup>.

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). Di masing-masing kebijakan tata ruang wilayah kemudian diatur dalam sebuah peraturan daerah. Di kabupaten sumenep kebijakan tersebut tertuang dalam peraturan daerah nomor 12 tahun 2013 tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten sumenep tahun 2013-2033 dimana prinsip-prinsip pemanfaatan tata ruang harus menyesuaikan dengan asas-asas keterpaduan, keserasian, perlindungan kepentingan umum, keadilan dan akuntabilitas.

Oleh karena itu beberapa prinsip-prinsip diatas tentu harus sejalan dengan visi terwujudnya kawasan minapolitan yang di dukung dengan pengembangan kawasan agropolitan, pariwisata dan industri dengan beberapa misi mendorong upaya pemajuan ekonomi masyarakat, memperkecil kesenjangan distribusi pembangunan pada wilayah kepulauan dan daratan serta mewujudkan pengelolaan SDA dan pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan.

Arah kebijakan pemanfaatan dan penggunaan tata ruang pada masing-masing wilayah tentu seirama dengan 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 hokum dengan tanah untuk memelihara, menambah kesuburan, serta mencegah kerusakan tanah.

Berdasarkan 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 misalnya disebutkan bahwa “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”<sup>39</sup>. Sehingga Penatagunaan tanah dapat diartikan sebagai salah satu

---

<sup>37</sup> Juniarto Ridwan, Hukum Tata Ruang dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah, (Bandung: Nuansa, 2016), Hlm. 21

<sup>38</sup> Imam Koeswahyono, Hukum Penatagunaan tanah dan Penataan Ruang di Indonesia, (Malang: UB Press, 2012), Hlm. 29

<sup>39</sup> Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

produk kebijakan dari pemerintah dalam hal pertanahan yang bertujuan untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah demi kepentingan umum. Penatagunaan tanah harus disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah dan mengutamakan kepentingan masyarakat<sup>40</sup>. Hal tersebut dikarenakan pengaturan tentang pertanahan harus dapat memberikan nilai keadilan dan kepastian 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 ayat (4) dilakukan dengan melibatkan peran serta masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”<sup>41</sup>. 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.

## **B. Implementasi Kebijakan Tata Ruang dan Pemanfaatannya Di Kabupaten Sumenep**

Pemanfaatan dan penataan ruang dalam ruang lingkup penggunaan di daerah pada dasarnya harus berdasarkan 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 local 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 persitiwa perampasan tanah<sup>42</sup>.

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 udang. Tanah yang awalnya diperuntukkan sebagai lahan pertanian, kini dialihfungsikan 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<sup>43</sup>. Adanyapembangunan tambak udang dalam skala besar di Kabupaten Sumenep tentu berujung pada timbulnya berbagai permasalahan hukum, yaitu: permasalahan tata guna tanah, pencemaran lingkungan, hingga pada privatisasi pantai oleh investor. Hal tersebut terjadi karena letak obyek tanah

---

<sup>40</sup> Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

<sup>41</sup> pasal 23 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> A. Latief Wiyata, Carok: Konflik Kekerasan dan Harga Diri Orang Madura, (Yogyakarta: LKIS, 2013), Hlm.44

yang digunakan oleh investor dalam melakukan kegiatan usahanya adalah tanah pertanian yang berdekatan dengan pesisir pantai. Sehingga dalam hal ini masyarakat lokal yang sebagian besar bekerja sebagai petani dan nelayan tidak dapat memanfaatkan 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. 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 local 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 sering diiming-imingi sejumlah uang oleh investor untuk membantu proses jual beli tanah<sup>44</sup>. Cara tersebut dapat dikatakan cukup berhasil, mengingat saat ini lebih dari 500 hektar tanah di dekat pesisir Sumenep telah lepas kepemilikannya dari masyarakat lokal.<sup>45</sup> 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 ketentuanketentuan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan tersebut dipatuhi oleh Pemerintah Daerah, maka sangat kecil kemungkinan timbul konflik di masyarakat.

Oleh karena itu perubahan alih fungsi lahan diatas dapat kita analisa secara ilmiah berdasarkan beberapa perspektif hukum dan non hukum. Perspektif hukum adalah melihat aspek legalitas fenomena alih fungsi lahan baik digunakan untuk kegiatan tambak udang maupun lain-lain. Diterbitkannya ijin pengelolaan tambak udang izin bagi investor tambak udang di Kabupaten Sumenep, dapat dianalisis menggunakan *legal system theory* yang dikemukakan oleh Lawrance M. Friedman, yaitu substansi, struktur, dan budaya hukum. 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

---

<sup>44</sup> Majalah Fajar, Edisi XX Vol. XIV/ Agustus 2016

<sup>45</sup> Hasil pra-survei penulis di kabupaten Sumenep pada tanggal 18 Oktober 2020

budaya hukum (*legal culture*). *A legal sistem in actual operation is complex organism in which structure, substance, and culture interact*<sup>46</sup>.

**a. Substansi Hukum.**

Subtansi yang dimaksud dalam kajian ini menitikberatkan pada Perda RTRW Kabupaten Sumenep Tahun 2013-2033. Pembangunan tambak udang di Kabupaten Sumenep sebenarnya telah direncanakan secara sistematis oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep. Hal tersebut dapat dilihat dari pasal 39 ayat (4) huruf a PERDA RT RW Kabupaten Sumenep, yaitu: “budidaya bandeng dan udang pada areal tambak dengan luas kurang lebih 1.723 (seribu tujuh ratus dua puluh tiga) hektar<sup>47</sup>

Sebenarnya pembangunan tambak udang tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu PERDA RTRW Kabupaten Sumenep. Hal inilah yang menjadi alasan bagi Pemerintah Kabupaten Sumenep untuk mengeluarkan izin kepada investor. Namun berdasarkan hasil analisis dari penulis, Perda RTRW masih banyak kelemahan-kelemahan yang sebenarnya merugikan masyarakat lokal di Kabupaten Sumenep. Dalam Perda RTRW 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 ketidaksinkronan antara PERDA RTRW Kabupaten Sumenep dengan sejumlah Peraturan Perundangundangan lainnya. Salah satunya adalah tidak diakomodirnya PP Penatagunaan Tanah di dalam Perda RTRW Kabupaten Sumenep<sup>48</sup>.

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.”<sup>49</sup>. 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 kesemuanya 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.

Berkaitan dengan permasalahan diatas, perlu adanya upaya peninjauan kembali Perda RTRW Kabupaten Sumenep. Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2017 tentang Tata Cara Peninjauan

---

<sup>46</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1969)

<sup>47</sup> 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

<sup>48</sup> Hasil Wawancara dengan K. Dardiri (Ulama' dan Aktivistis BATAN) pada tanggal 1 Februari 2018

<sup>49</sup> Ketentuan Pasal 33 ayat (1) UU Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah menjelaskan bahwa “Peninjauan kembali RTRW dilakukan paling sedikit 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun.”<sup>50</sup>. Maka dari itu pada tahun 2018 seharusnya Pemerintah Kabupaten Sumenep bersama DPRD Kabupaten Sumenep perlu melakukan peninjauan kembali Perda RTRW Kabupaten Sumenep.

#### **b. Struktur Hukum**

Struktur yang dimaksud dalam kajian ini adalah penegak hukum. Pada faktor struktur hukum, penulis menganalisis 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 Kukuh selaku pegawai DPMPTSP Kabupaten Sumenep, terdapat beberapa izin yang harus dipenuhi, yaitu permohonan izin lokasi dan permohonan izin prinsip<sup>51</sup>. Izin lokasi dikeluarkan dengan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut: (1) Kawasan yang dimohon tidak berada pada kawasan pengendalian ketat yang meliputi: tidak berada di kawasan lindung, konservasi, cagar alam, dan cagar budaya; (2) Tidak dalam kawasan pertanian LP2B, pertanian produktif atau pertanian berkelanjutan; (3) Tidak berada dalam kawasan sempadan pantai.

Berdasarkan 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. 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) yang 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) Diwajibkan menjaga dan melindungi kepentingan umum dan masyarakat dan dilarang menutup aksesibilitas masyarakat di

---

<sup>50</sup> Ketentuan Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2017 tentang Tata Cara Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah

<sup>51</sup> Hasil penelitian di Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sumenep pada tanggal 19 Februari 2018

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); dan lain-lain.

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. Terutama pada izin prinsip, 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”<sup>52</sup>. 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, pesisir, maupun lahan pertanian di sekitar tambak.<sup>53</sup> 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<sup>54</sup>. Kasie perizinan DPMPTSP Kabupaten Sumenep menjelaskan bahwa perusahaan yang memiliki izin dari DPMPTSP sudah memenuhi semua persyaratan yang ditetapkan oleh pihak instansi. 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. Hanya terdapat 6 perusahaan yang telah memiliki izin usaha tambak udang. Adapun Perusahaan tambak udang yang memiliki izin usaha adalah seperti dalam Tabel 1.

**Table 1.**  
**Daftar Investor Tambak Udang di Kabupaten Sumenep**

No	Nama pemilik	Lokasi usaha	Luas	Nama perusahaan
1	Erwin eriyanto	Desa Kerta timur Kecamatan Dasuk	63.335M <sup>2</sup>	UD. Widya Mandiri
2	Zainul Qomar, S.T	Desa Andulang kecamatan Gapura	100.660 M <sup>2</sup>	CV. Madura Marrina Lestari
3	Zainul Qomar, S.T	Desa Lombang Batang-batang	117.888 M <sup>2</sup>	CV. Lombang Sejahtera Bersama
4	Taufiqurrahman	Desa Pakandangan Barat Kecamatan Bluto	13.775 M <sup>2</sup>	UD. Tambak Asri Jaya
5	Hadi Cokro	Desa Lapa daya Kecamatan Dungkek	248.470 M <sup>2</sup>	PT. Anugrah Inti Laut
6	Heppy Darmawan	Desa Dapenda Kecamatan Batang-batang	100.000 M <sup>2</sup>	CV. Sumber Anyar

<sup>52</sup> Ketentuan Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

<sup>53</sup> Hasil wawancara dengan salah satu nelayan di Desa Dapenda Kecamatan Batang-batang pada tanggal 21 Februari 2018

<sup>54</sup> *Ibid.*

Tabel 1. menunjukkan gambaran konkrit kondisi perusahaan tambak udang yang memiliki izin. Aktivitas 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<sup>55</sup>. 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<sup>56</sup>.

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. Sehingga berdasarkan uraian diatas penulis berpendapat bahwa monitoring dan evaluasi dari pihak pemerintah terkait dengan aktivitas perusahaan tambak udang 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”<sup>57</sup>

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 administrative<sup>58</sup>. 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<sup>59</sup>. Namun 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

---

<sup>55</sup> Hasil wawancara dengan pegawai DPMPTSP Kabupaten SUMENEP pada tanggal 15 Februari 2018

<sup>56</sup> Hasil wawancara dengan salah satu nelayan di Desa Lapa Daya Kecamatan Dungkek Kabupaten Sumenep pada tanggal 16 Februari 2018

<sup>57</sup> Ketentuan Pasal 35 huruf 1 UU Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

<sup>58</sup> 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

<sup>59</sup> 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

undang. Disinilah diperlukan adanya kebijakan yang tegas dari Pemerintah Kabupaten Sumenep dalam melindungi kepentingan masyarakatnya, walaupun proses pembuatan kebijakan hukum sangat rentan dari pengaruh prosedur pilihan dan sarat nilai karena melibatkan proses perebutan kepentingan dalam masyarakat dan bagaimana konflik-konflik yang muncul diselesaikan<sup>60</sup>.

### c. Budaya Hukum

Budaya hukum merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi sinkronisasi antara law in book dengan law in action. 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.”<sup>61</sup>. 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 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<sup>62</sup>. Masyarakat Sumenep memiliki budaya hukum sebagai masyarakat petani dan nelayan. Pandangan masyarakat Sumenep terhadap tanah pertanian dapat dilihat dari pribahasa Madura, yaitu “*mon atane atana’, mon adhagang adaghing*”. Peribahasa tersebut apabila diterjemahkan yaitu apabila bertani maka akan menanak nasi, apabila berdagang, maka dapat memakan daging. 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. Selain itu, Hal yang membuktikan bahwa budaya hukum masyarakat Sumenep yang sebagian besar adalah budaya pertanian dapat dilihat dari buku Kuntowijoyo yang menjelaskan bahwa selain ditanam di sawah, padi juga dapat 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<sup>63</sup>.

Disamping factor hukum sebagaimana dijelaskan diatas, factor non hukum juga kita gunakan sebagai analisa kajian dalam melihat fenomena perubahan-perubahan penataan dan pemanfaatan lahan yang ada. Beberapa factor diterbitkannya izin pembangunan tambak undang dikabupaten Sumenep diantaranya adalah sebagai berikut :

---

<sup>60</sup> I Nyoman Nurjaya, *Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Antropologi Hukum*, (Jakarta: Prestasi Pustaka publisher, 2008), Hlm. 140

<sup>61</sup> Ketentuan Pasal 8 PP Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah

<sup>62</sup> Mien Ahmad Rifa’i, *Manusia Madura*, (Yogyakarta : Pilar Media, 2007), Hlm. 414

<sup>63</sup> Kuntowijoyo, *Perubahan Sosial Dalam Masyarakat Agraris Madura*, (Yogyakarta: Mata Bangsa, 2017), Hlm. 48

**a. Tidak ada upaya meningkatkan produktivitas tanah dekat pesisir oleh masyarakat lokal**

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 Kecamatan Gapura, kondisi sawah pertanian di Desa Andulang rata-rata hanya mampu panen satu kali pertahun. Maka dari itu pada musim kemarau, lahan tersebut tidak dapat ditanami padi, sehingga masyarakat memanfaatkan tanah pertanian tersebut dengan cara menanam jagung, ubi, dan lain-lain. 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.

Namun seharusnya alih fungsi lahan pertanian menjadi tambak udang di Kabupaten Sumenep tidak perlu dilakukan dengan cara alih kepemilikan tanah dari masyarakat local kepada investor. Hal tersebut bertentangan dengan program reforma agraria, yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan kepemilikan tanah, khususnya bagi petani yang tidak memiliki tanah (buruh tani). Salah satu program reforma agraria adalah dilakukan dengan cara redistribusi lahan atau membagikan tanah kepada petani yang tidak memiliki tanah pertanian. Namun kejadian alih kepemilikan tanah pertanian dari masyarakat lokal kepada investor mengakibatkan petani yang awalnya memiliki tanah, kini tidak memiliki tanah. Permasalahan diatas sebenarnya dapat diselesaikan dengan cara kepemilikan dan pengelolaan tambak udang dilakukan oleh masyarakat lokal sendiri. Pihak investor hanya sebatas investasi modal, bukan memiliki tanah. Dengan demikian, masyarakat local di Kabupaten Sumenep tidak kehilangan tanahnya, dan tetap berdaulat atas tanahnya.

**b. Industrialisasi Pulau Madura**

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) Potensi kandungan Migas di wilayah pesisir Kabupaten Sumenep**

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. 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<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> <http://islambergerak.com/2014/04/rebutan-minyak-di-pulau-garam/>, diakses pada tanggal 18 April 2018

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 minyak dan gas bumi (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. Hal ini 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 untuk diusahakan dan dikelola oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran dan kesejahteraan Rakyat.

## 2) Akses transportasi public yang memadai

Setelah 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 pelayaran, bank, kantor dagang, pabrik dan gudang menjadi satu kesatuan dalam ekspansi Belanda<sup>65</sup>.

Berangkat dari fakta-fakta diatas, maka peristiwa alih kepemilikan tanah masyarakat lokal kepada investor tambak udang di Kabupaten Sumenep juga merupakan upaya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan proses industrialisasi di Pulau Madura, karena tahapan awal dalam proses industrialisasi adalah tersedianya fasilitas-fasilitas penunjang di suatu daerah. 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. Berkaitan dengan itu, apabila melihat ekspansi modal yang masuk ke Kalimantan pada masa kolonialisme, ekspansi Belanda di Kalimantan disertai dengan pembangunan sarana dan infrastruktur berupa jalan raya dan jalur kereta api

---

<sup>65</sup> Razif dkk., *Sejarah/ Geografi Agraria Indonesia*, (Yogyakarta: STPN Press, 2017), Hlm. 73

## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa problem fundamental perubahan alih fungsi lahan ditengah tingginya proses industrialisasi dikabupaten sumenep adalah disebabkan karena dua factor yaitu hukum dan faktor non hukum. Faktor hukum terdiri atas tiga komponen dasar, yaitu factor 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. Factor-faktor tersebut semestinya harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam PP Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah dimana segala tindakan dan bentuk penyimpangan terhadap UU tersebut tentu akan mendorong perubahan tatakelola sumber-sumber vital yang dimiliki daerah dan mulai bergeser orientasi pengelolaannya melalui mekanisme pasar. Terdapat 4 (empat) akibat hukum atas adanya kebijakan alih fungsi lahan pertanian untuk kegiatan-kegiatan industrialisasi di dekat pesisir yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep tentu akan mendorong privatisasi pantai, masyarakat lokal kehilangan kedaulatan atas tanahnya, bertentangan dengan semangat pembaruan agraria/ reforma agraria, dan timbul perubahan sosial dan budaya masyarakat local di pesisir Kabupaten Sumenep.

### **B. Saran**

Industrialisasi Madura seiring dengan keberadaan fasilitas infrastruktur jalan tol yang menjadi penghubung antara Madura dan Surabaya telah banyak mengubah wajah Madura melompat sedikit maju dari kawasan agraris menjadi kawasan minapolitan dengan menempatkan masing kawasan pada masing-masing kabupaten memiliki ragam dan ciri khasnya sendiri. Kabupaten sumenep sebagai kota pariwisata baik dari wisata bahari sampai pada wisata kerajinan tentu mengukuhkan kabupaten paling ujung timur sebagai kawasan kota kerajinan keris didalamnya. Namun seiring dengan pertumbuhan sector pariwisata baik sector pariwisata bahari maupun kerajinan yang selalu menawarkan nilai seni dan keindahannya, pertumbuhan industry non pariwisata justru banyak menuai kritik public ditengah krisis lingkungan seperti pembuangan limbah industri.

Pertumbuhan industry tersebut sebagai akibat perubahan alih fungsi lahan tentu disebabkan oleh dua hal baik dari factor hukum dan non hukum yang tentu kedepan harus mendapat perhatian bersama baik pemerintah maupun kalangan pengusaha. Keseimbangan ekosistem sangat dibutuhkan guna menjaga keseimbangan ekologi dan system budaya masyarakat setempat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achmady, Z.A dkk 1997. *Kebijakan Publik dan Pembangunan*. Malang. Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
- Abdul Wahab, Solichin 2002. *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara
- Ahmad Rifa'i, Mien. 2007. *Manusia Madura*, Yogyakarta : Pilar Media
- Barus, Zulfadli. 2013. "Analisis Filosofis Tentang Peta Konseptual Penelitian Hukum Normative Dan Penelitian Hukum Sosiologis" *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 13 No. 2 Mei 2013
- Dunn, William N. 2009. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta., Gadjah Mada University Press
- Hariyanto dan Tukidi, 2007 "Konsep pengembangan wilayah dan Penataan Ruang di Indonesia di Era otonomi Daerah", *Jurnal Geografi* Vol 4 No 1 Januari 2007
- Hasil penelitian di Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sumenep pada tanggal 19 Februari 2018
- I Nyoman Nurjaya, 2008. *Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Perspektif Antropologi Hukum*, (Jakarta: Prestasi Pustaka publisher
- Kuntowijoyo, 2017. *Perubahan Sosial Dalam Masyarakat Agraris Madura*. Yogyakarta: Mata Bangsa
- Koeswahyono, Imam. 2012. *Hukum Penatagunaan tanah dan Penataan Ruang di Indonesia*. Malang: UB Press
- Maghfur, Ahmad, Forum Tarbiyah: Vol, 8, No. 1. Juni 2010. *Pendidikan Lingkungan Hidup dan Masa Depan Ekologi Manusia*
- Majalah Mahasiswa *Fajar* , Instika Guluk-Guluk Sumenep, "Investor Borong Tanah Sumenep, Penduduk Diancam, Ditakuti dan Ditipu" Edisi XX: Vol. XIV/Agustus 2016
- Matroni, [Reinterprtetasi Dan Reaktualisasi Kesadaran Pendidikan Ekologi Di Tengah Darurat Agraria Di Kabupaten Sumenep](#), *jurnal setia pancasila* vol. 1. No. 1. 2020
- Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya
- M. Friedman, Lawrence 1969. *The Legal System : A Social Science Perspective*, New York:Russel Sage Foundation
- Nashih Luthfi, Ahmad 2011. *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria; Sumbangan Pemikiran Mazhab Bogor* Yogyakarta: STPN

Nasoetion, L. I. 2003. Konversi Lahan Pertanian: Aspek Hukum dan Implementasinya. Dalam Kurnia et al (eds). *Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah dan Konversi Lahan Pertanian*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor

O. Jones, Charles 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada

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

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

Soenarko. 2002. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya. Airlangga University Press

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

Tjokrowinoto, Moeljarto. 2002. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar

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

Winoto, Joyo. 2005. Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian. *Makalah* (Keynote Speech) dipresentasikan dalam Seminar Penanganan Konversi Lahan Dan Pencapaian Lahan Pertanian Abadi yang diselenggarakan oleh Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3 - LPPM IPB) di Jakarta, 13 Desember 2005

Winamo, Budi 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta, Media Presindo

Zubairi, A. Dardiri 2020. *Wajah Islam Madura*, Jakarta : Tarebooks

\_\_\_\_\_ 2019. *Agama, Pemodal, dan Strategi Penguasaan Lahan di Wilayah Pesisir Sumenep*

### **Sumber daring**

<http://islambergerak.com/2014/04/rebutan-minyak-di-pulau-garam/>, diakses pada tanggal 18 April 2018

### **Perundang-undangan**

Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

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

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah  
Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang  
Wilayah Kabupaten Sumenep Tahun 2013 – 2033  
Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2017  
tentang Tata Cara Peninjauan Kembali Rencana Tata Ruang Wilayah

**Hasil wawancara**

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

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

Hasil wawancara dengan pegawai DPMPSTP Kabupaten SUMENEP pada tanggal 15 Februari 2018

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