

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

1. Pengertian Peraturan Daerah

Dalam ketentuan pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.¹⁶

Peraturan daerah berdasarkan para ahli, menurut Irawan Soejito:¹⁷

Pada hakikatnya baik keputusan maupun peraturan dan peraturan daerah itu adalah keputusan dalam arti luas yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang menetapkannya, sebab ketiganya merupakan perwujudan kehendak penguasaan tersebut harus mengambil keputusan.

¹⁶ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹⁷ Irawan Soejito, *Teknik membuat Peraturan Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1989), hal 3

Sedangkan menurut Bachsan Mustafa dalam bukunya tentang Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara mengatakan bahwa peraturan adalah:¹⁸

peraturan merupakan hukum (*in abstracto*) atau (*generalnorms*) yang sifatnya mengikat umum atau berlaku, sedangkan tugasnya mengatur hal-hal yang umum atau hal-hal yang masih abstrak, agar peraturan ini dapat dilaksanakan haruslah dikeluarkan ketetapan-ketetapan yang membawa peraturan ini ke dalam peristiwa konkrit, yang nyata tertentu.

Irawan Soejito membuat skema peraturan yang di dalamnya membedakan antara keputusan dalam arti sempit dan peraturan dalam arti luas, kemudian dibedakan lagi antara peraturan dalam arti luas atas peraturan dalam arti sempit dan peraturan daerah, dengan penjelasan sebagai berikut:¹⁹

Keputusan dalam arti sempit dapat diartikan sebagai suatu perwujudan kehendak dari seorang penguasa atau pejabat umum yang ditugaskan untuk melaksanakan suatu norma hukum tata usaha tertentu (*wilsuiving voor een bepaald geyal*), dapat juga dikatakan bahwa keputusan dalam arti sempit itu merupakan norma untuk hal khusus atau tertentu saja, sehingga dengan diambilnya keputusan itu berakhirlah pula fungsi keputusan tersebut (*uitgewerkt*).

Peraturan dalam arti luas adalah keputusan yang merupakan norma buat setiap hal yang dapat dimasukkan ke dalamnya, dengan perkataan lain, peraturan dalam arti luas itu sifatnya umum dan dimaksudkan untuk berlaku umum.

Peraturan daerah adalah peraturan sebagai diuraikan diatas yang ditetapkan oleh penguasa tertentu, yakni Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Daerah yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.

¹⁸ Bachsan Mustafa, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990), hal 65

¹⁹ Irawan Soejito, *Teknik membuat Peraturan Daerah*,... hal 3

Berdasarkan beberapa pengertian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa peraturan daerah merupakan suatu keputusan yang dibuat untuk berlaku lama dan mengikat secara umum terutama bagi masyarakat daerah dimana peraturan dibuat. Peraturan daerah dibuat oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD dengan mempertimbangkan syarat-syarat tertentu.

2. Kedudukan Peraturan Daerah

Kedudukan Peraturan Daerah pada era otonomi luas dewasa ini sangat penting dan menjadi lebih kuat. Ini dapat dilihat dari dua hal yaitu:²⁰

- a. Produk peraturan daerah tidak lagi memerlukan pengawasan preventif. Yang ada hanya pengawasan represif dengan batas waktu tertentu, sehingga tidak ada lagi peraturan daerah yang akan terkatung-katung.
- b. Materinya sudah bisa memuat ketentuan hukum pidana, sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan, karena adanya unifikasi hukum pidana. UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal 14, menyebutkan bahwa hanya Undang-undang dan Peraturan Daerah yang boleh memuat ketentuan pidana. Ketentuan pidana yang dimuat dalam Peraturan Daerah, berdasarkan Pasal 143 UU No. 32 Tahun 2004, dibatasi pada biaya paksaan penegakan hukum, pidana kurungan

²⁰ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Perss, 2012), hal. 233-238

paling lama 6 bulan, atau denda sebanyak-banyaknya Rp 50.000.000,00.

3. Landasan Pembuatan Peraturan Daerah

Pembuatan Peraturan Daerah memiliki perbedaan sifat substansi materi, sebab muatan Peraturan Daerah dibuat kadang-kadang dalam rangka penyelenggaraan otonomi, pembuatan maupun substansi Peraturan Daerah sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Oleh karena Peraturan Daerah merupakan suatu Perundang-undangan yang menjadi sarana komunikasi dan demokrasi antara Peraturan Daerah itu sendiri dengan masyarakat, maka sekurang-kurangnya dalam penyusunan Peraturan Daerah harus memiliki 3 (tiga) landasan, yakni:²¹

- a. Landasan Yuridis, yaitu landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan daerah, apakah kewenangan seorang pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Landasan yuridis ini sangat penting karena menunjukkan adanya wewenang pembuat peraturan daerah, kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, mengikuti tata cara tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Jika tidak, maka

²¹ Syamsul Bachrie, *Keberadaan Peraturan Daerah dan Permasalahannya*, Jurnal Clavia Fakultas Hukum Universitas 45 Makasar, vol. 5, no. 2, 2004, hal. 211

peraturan daerah tersebut akan batal demi hukum atau tidak akan memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

- b. Landasan Sosiologis, suatu peraturan daerah dapat dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Artinya, peraturan daerah yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan, dan harus sesuai dengan prinsip hukum yang hidup di masyarakat. Apabila tidak demikian, peraturan yang dibuat tidak akan ditaati dan dipatuhi sehingga tidak mungkin diterapkan.
- c. Landasan Filosofis, merupakan dasar yang berkaitan erat dengan pandangan hidup masyarakat, yang berisi nilai-nilai moral dan etika yang pada dasarnya berisi nilai-nilai baik dan tidak baik.

4. Pembentukan Peraturan Daerah

Pasal 18 Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Daerah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan otonomi daerah untuk menekankan pada prinsip demokratis. Salah satu kewenangan yang penting dari suatu daerah yang otonom adalah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah.²²

²²

Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*,... hal. 1

Pembentukan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Daerah dapat dilakukan untuk kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah dan untuk penegakannya dapat membentuk pejabat-pejabat yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan terhadap dugaan pelanggaran atas Peraturan Daerah.²³

Berdasarkan pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dijelaskan bahwa jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi.
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

B. Perlindungan Petani dalam Perspektif Hukum Islam

Hukum Islam adalah hukum yang bersumber dan merupakan bagian dari ajaran Islam. Hukum islam sendiri diistilahkan dengan Syari'at dan fiqih. Syari'at ditetapkan secara langsung oleh Allah SWT. Sementara fiqih ditetapkan pokok-pokoknya saja. Hukum islam berupa syari'at bersifat tetap, berlaku sepanjang zaman tidak boleh dirubah sesuai perkembangan dan berlaku secara menyeluruh. Berbeda dengan fiqih yang bersifat fleksibel, sehingga dapat dirubah dengan jalan ijtihad agar dapat

²³ Teguh Prasetyo, Kebijakan Kriminalisasi dalam Peraturan Daerah dan Sinkronisasi dengan Hukum Pidana Kodifikasi, *Jurnal Hukum*, Vol. 6 No. 1, Januari, 2009, hal. 20

sesuai dengan perkembangan dan kemajuan zaman. Fiqih juga tidak selalu berlaku secara menyeluruh, artinya pada setiap daerah dan waktu memiliki hukum fiqih tersendiri.

Fiqih adalah pengetahuan tentang hukum-hukum syara' yang sifatnya praktis yang digali dari dalil-dalilnya yang terperinci.²⁴ Adanya fiqih tidak lain adalah untuk kemaslahatan manusia yang berintikan kesejahteraan, kemakmuran, kemajuan, keadilan, dan kebahagiaan lahir-batin. Untuk mencapai hal ini, maka segala potensi negatif-destruktif, seperti merusak bumi, mencemari, mengeksploitasi, menggunduli, dan sejenisnya harus dihilangkan, paling tidak diminimalkan sedini mungkin dan semaksimal mungkin.²⁵

Dalam ushul fiqih, hal ini tercakup dalam istilah:

الْأَحْكَامُ كُلُّهَا رَاجِعَةٌ إِلَى مَصَالِحِ الْأُمَّةِ دُنْيَا وَآخِرًا

al-ahkam kulluha roji'atun ila mashalihil ummah dunya wa ukhran.

“Seluruh hukum ditujukan untuk menggapai kemashlahatan umat dunia-akhirat”

Maka yang dimaksud hukum islam dalam bahasan ini adalah penghubung antara fiqih dengan syari'at. Karenanya antara fiqih dan syari'at tidak dapat dipisahkan, saling terhubung dengan jembatan hukum islam. Dengan demikian fiqih dan syari'at akan saling melengkapi, bukan bertabrakan hingga merusak fasilitas umum.

²⁴ Tajuddin Abdul Wahhab ibn Subuki, *Jam 'ul Jawami'*, dalam Hasyiyah Al-Allamah al-Bannani, Penerbit: Daru Ihyail Kutub al-Arabiyyah, juz 1, hal. 42-43

²⁵ Baca Said Aqil Siradj, *Islam Kebangsaan, Fiqih Demokratik Kaum Santri*, dalam Jamal Ma'mur Asmani, *Fiqih Sosial Kiai Sahal Mahfudh: Antara Konsep dan Implementasi*, (Surabaya: Khalista, 2007) hal. 114-115

Imam Al Ghazali menuliskan bahwa kebutuhan utama manusia mencakup tiga hal penting, yaitu *dharury*, *hajy* dan *tahsiny*. Yang pertama adalah pemenuhan kebutuhan pokok yang mencakup lima hal penting, *hifdz ad-din* (memelihara agama), *hifdz an-nafs* (memelihara jiwa), *hifdz al-aql* (memelihara akal), *hifdz al-maal* (memelihara harta), dan *hifdz al-irdl* (memelihara kehormatan).²⁶ Inilah yang disebut *al-maqashid as-syari'ah*, tujuan utama disyari'atkannya sebuah hukum. Kelima pokok kemaslahatan ini tidak dapat berjalan dengan baik tanpa adanya lingkungan yang kondusif, aman, damai, kokoh, bersih, tertata rapi, indah, dan teratur. Hal ini merupakan kaidah *مَا لَا يَتِمُّ الْوَجِبُ إِلَّا بِهِ فَهُوَ وَاجِبٌ* (*ma la yatimmu al-wajibu illa bihi fahuwa wajibun*), jalan untuk menyempurnakan kemaslahatan hukumnya wajib. Atau kaidah *al-wasa il bi hukmil maqashid*, hal-hal yang bersifat sarana hukumnya sama dengan tujuan.

Jika menjaga kemaslahatan merupakan kewajiban, maka hal-hal yang mendukung atau menjadi kunci pelaksanaannya juga wajib. Oleh sebab itu, pemeliharaan lingkungan setara dengan menjaga *maqashidus syari'ah* yang lima di atas.²⁷ *Maqashidus syari'ah* ditujukan untuk menegakkan kemaslahatan-kemaslahatan agama dan dunia, di mana apabila prinsip-prinsip itu diabaikan, maka kemaslahatan tidak akan tegak

²⁶ Baca Sayyid Abdurrahman bin Muhammad bin Husain bin Umar, *Bughyatul Mustarsyidin*, dalam Jamal Ma'mur Asmani, *Fiqih Sosial Kiai Sahal Mahfudh: Antara Konsep dan Implementasi*, (Surabaya: Khalista, 2007) hal. 115

²⁷ Dr. Yusuf al-Qardhawi dalam *Ri'ayatu al-Bi'ah fi al-Syari'ati al-Islamiyyah*, dalam Jamal Ma'mur Asmani, *Fiqih Sosial Kiai Sahal Mahfudh: Antara Konsep dan Implementasi*, (Surabaya: Khalista, 2007) hal. 115

berdiri, sehingga berakibat pada kerusakan dan hilangnya kenikmatan perikehidupan manusia.

Di sinilah relevansi kaidah *دَرَأُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ* (*Dar'au al-mafasidi muqaddamun 'ala jalbi al-mashalihi*), menolak kerusakan diprioritaskan daripada membangun kemajuan.²⁸

Dari kaidah tersebut, dapat dipahami bahwa dalam pertanian mencegah hama lebih diutamakan sebelum hama menyerang. Lalu sebelum datang bencana harus sudah ditemukan solusi untuk mengatasi jika terjadi bencana. Hal itu tentu lebih utama daripada hanya membangun kemajuan atau mempersiapkan kemajuan.

Pertanian di wilayah mempunyai sentra produksi yang spesifik, artinya produk pertanian mempunyai komoditas yang berbeda pada daerah lain.²⁹ Di Kabupaten Tulungagung sendiri sektor pertanian yang paling mendominasi adalah padi. Termasuk di wilayah yang kering, padi tetap menjadi primadona meskipun saat lahan kering akan diganti dengan komoditas lainnya yang dapat bertahan di lahan kering. Atau tetap mempertahankan tanaman padi dengan mengandalkan tadah hujan atau sumur bor.

Tanah merupakan unsur penting dalam dunia pertanian. Untuk menghasilkan tanaman yang baik, maka dibutuhkan tanah yang berkualitas baik. Seperti yang dijelaskan dalam Al-Qur'an Surat Al-A'rof ayat 58, yang berbunyi:

²⁸ Al-Syatibi dalam Jamal Ma'mur Asmani, *Fiqih Sosial Kiai Sahal Mahfudh: Antara Konsep dan Implementasi*, (Surabaya: Khalista, 2007) hal. 116

²⁹ Sukino, *Membangun Pertanian dengan Pemberdayaan Masyarakat Tani*, (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, cet. Pertama) hal. 25

وَالْبَلَدُ الطَّيِّبُ يَخْرُجُ نَبَاتُهُ، بِإِذْنِ رَبِّهِ وَالَّذِي خَبُلَ لَا يَخْرُجُ إِلَّا
 نَكِدًا كَذَلِكَ نُصَرِّفُ الْأُمُوتَ لِقَوْمٍ يَشْكُرُونَ (٥٨)

Artinya: Dan tanah yang baik, tanaman-tanamannya tumbuh subur dengan seizin Allah; dan tanah yang tidak subur, tanaman-tanamannya hanya tumbuh merana. Demikianlah kami mengulangi tanda-tanda kebesaran (Kami) bagi orang-orang yang bersyukur. (QS. Al-A'rof 58).³⁰

Dalam kitab *Riyaadus-Shalihin* karya Imam Nawawi, diriwayatkan dari Abu Musa ra, Nabi SAW bersabda:

“Sesungguhnya perumpamaan hidayah dan ilmu yang diberikan Allah SWT kepadaku, seperti hujan yang membasahi permukaan bumi.” (HR. Muttafaq Alaih)

Dalam hadits ini, ada tiga jenis tanah, yaitu:

1. Tanah yang subur

Kelompok ini oleh Nabi SAW disebut *naqiyyatun qobilatil maa-a fa anbatatil kala-a wal 'usybal katsiir* (tanah subur yang bisa menyerap air sehingga menumbuhkan banyak tumbuhan dan rerumputan). Ketika pada musim kemarau, hujan turun tanah jenis ini akan mudah menyerap air hujan dan menjadikan tumbuhan tumbuh subur.

2. Tanah yang gersang

Kelompok kedua yaitu *ajaadibuu amsakatil maa-a fa nafa'allahu bihan-nasa fa syaribuu wa saqamuu wa zara'uu* (tanah yang gersang namun masih bisa menyimpan cadangan air untuk diminum, mengairi lahan pertanian dan bercocok tanam). Pada jenis tanah ini, simpanan

³⁰

Al-Qur'an Terjemah, (Bandung: sy9ma), hal 158

airnya masih cukup untuk menghadapi kemarau yang panjang sekalipun.

3. Tanah yang tandus

Kelompok ini disebut *qii'aanun laa tumsiku maa-an wa laa tunbitu kala-an* (tanah yang sama sekali tidak bisa menyimpan air dan menumbuhkan tanaman). Pada jenis tanah ini, kontur dan struktur tanah memang tidak cocok digunakan sebagai lahan pertanian. Karena akan sangat susah mendapatkan kesuburan, meskipun saat musim hujan.

C. Penelitian Terdahulu

Skripsi M. Aniqul Fahmi (2010) dengan judul “Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam Program Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan pada Kawasan Pangan”. Penelitian ini merupakan penelitian yang mengungkapkan implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Klaten dengan metode Yuridis Sosiologis. Yaitu penelitian yang didasarkan pada Undang-undang atau hukum yang berlaku serta ilmu kemasyarakatan sekaligus yang mengambil sampel dari individu-individu yang ada dalam masyarakat pada lokasi penelitian. Hasil dari penelitian ini adalah, tekanan alih fungsi lahan sawah wilayah Kabupaten Klaten semakin meningkat dari tahun ke tahun. Posisi geografis yang strategis Kabupaten Klaten mendorong pertumbuhan ekonomi sehingga memberikan dampak pada peningkatan laju alih fungsi lahan yang signifikan. Persamaan skripsi M. Aniqul Fahmi dengan skripsi ini

adalah keduanya sama-sama menggunakan kajian perundang-undangan. Perbedaannya adalah pada subjek penelitian dan objek penelitian.³¹

Skripsi Arviando Yosua Saputra (2016) dengan judul “Perlindungan Hukum terhadap Petani sebagai Konsumen Berkaitan dengan Pengadaan Pupuk Bersubsidi (Studi Kasus di Kecamatan Sekincau Lampung Barat)”. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris, yaitu penelitian hukum yang mengkaji pelaksanaan atau implementasi ketentuan hukum positif dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Hasil dari penelitian adalah, perlindungan hukum yang diberikan pemerintah Kecamatan Sekincau diberikan kepada petani dengan melakukan pengawasan penyaluran pupuk dan pestisida dengan membentuk beberapa lembaga seperti PPL, BP3K, dan Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida Kecamatan. Persamaan dari penelitian ini dengan penelitian penulis adalah sama-sama menggunakan kajian hukum. perbedaannya adalah penelitian arviando menitikberatkan pada perlindungan petani sebagai konsumen pupuk bersubsidi sedangkan penelitian peneliti memfokuskan pada perlindungan petani dari dampak kekeringan³²

Dari penelitian-penelitian terdahulu tersebut, yang menjadi persamaan ialah sama-sama membahas mengenai hukum undang-undang, peraturan daerah, dan kebijakan pemerintah. Adapun pembeda dari

³¹ M. Aniquil Fahmi, Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Klaten dalam Program Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan pada Kawasan Pangan, *Skripsi*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2010

³² Arviando Yosua Saputra, Perlindungan Hukum Terhadap Petani Sebagai Konsumen Berkaitan dengan Pengadaan Pupuk Bersubsidi (Studi Kasus di Kecamatan Sekincau Lampung Barat), Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2016

penelitian terdahulu tersebut adalah fokus penelitian yang diambil. Dimana penelitian terdahulu diatas fokus pada perlindungan lahan pangan berkelanjutan dan perlindungan hukum petani terkait subsidi pupuk, sedangkan skripsi yang penulis susun lebih terfokus pada perlindungan petani dari dampak perubahan iklim. Skripsi ini juga tidak hanya menggunakan peraturan daerah saja, tetapi juga kajian hukum islam.