

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Indonesia merupakan negara agraris, karena mayoritas penduduknya mengandalkan pertanian sebagai sumber pendapatan utama. Bahkan pada masa penjajahan, Belanda dan Portugis disebut-sebut sangat gila dan bertekad menguasai Indonesia. Dalam perebutan penguasaan nusantara, berbagai cara dilakukan bahkan rela mati. Hal ini dikarenakan tanah dan lahan pertanian Indonesia tersebar di seluruh nusantara yang sangat subur dan kaya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dinyatakan bahwa Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang sudah ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Dari sini sudah jelas bahwa istilah "dilindungi" berarti bahwa semua lahan pertanian yang telah "ditetapkan" sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan tidak boleh digunakan untuk tujuan apa pun termasuk alih fungsi lahan.

Alih fungsi lahan merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan menjadi kegiatan yang lainnya. Alih fungsi lahan muncul sebagai akibat dari pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertambahan

penduduk dan peningkatan kebutuhan lahan untuk menjadi kegiatan pembangunan telah merubah struktur industri yang cukup pesat berakibat terkonversinya lahan pertanian secara besar-besaran.

Setiap tahun lahan pertanian di Indonesia semakin menyempit karna Alih fungsi lahan akan terjadi terus menerus yang disebabkan oleh semakin meningkatnya kebutuhan lahan seperti pemukiman, industri, perkantoran, jalan raya dan infrastruktur lain untuk menunjang perkembangan masyarakat. Salah satu wilayah yang melakukan alih fungsi lahan di Indonesia adalah kabupaten karawang yang berada di Provinsi Jawa Barat.

Menurut laporan kinerja kantor pertanahan kabupaten karawang, kabupaten karawang memiliki luas wilayah 191.371 Ha, dengan jumlah penduduk sebanyak 2.468.600 jiwa. Saat ini, kabupaten karawang dikenal sebagai kota industri, karena ribuan pabrik beroperasi di karawang.

Namun sebelum kabupaten karawang menjadi kabupaten industri, kabupaten karawang dijuluki sebagai “lumbung padi”. Julukan lumbung padi disematkan karena mayoritas masyarakat kabupaten karawang merupakan seorang petani yang mempunyai lahan ataupun sebagai buruh tani. Kabupaten Karawang pun memiliki area persawahan yang luas dan penghasil produksi padi yang melimpah.

Karawang menjadi lumbung padi dimulai sejak zaman kolonialisme Belanda. Pada tahun 1870, UU Agraria (*de agrarische wet*) yang diatur dalam

*Staatsblad* No. 71 tanggal 9 April 1870, dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda untuk mengatur setiap tanah yang bukan tanah adat dikuasai oleh negara.

Dengan adanya UU tersebut Kolonial Belanda dapat menyewakan tanah kepada pihak swasta sehingga Pemerintah Kolonial Belanda mendapatkan pemasukan dari menyewakan tanah. Di daerah karawang, Pemerintah Kolonial Belanda menyewakan tanah mulai dari Pangkalan, Telukjambe, Tegalwaru, dan Ciampel. Wilayah tanah yang disewakan tersebut dinamakan Tegalwaru Landen.

Setelah Indonesia merdeka, tanah-tanah peninggalan Belanda yang dikelola oleh pihak swasta dibagikan kepada para penggarapnya atau petani sebagai hak milik. Pada zaman orde lama, Karawang direncanakan menjadi lumbung pangan nasional. Rencana tersebut dibuat karena area persawahan yang luas di Karawang dan ketersediaan distribusi air melalui Bendungan Walahar. Pada saat itu pemerintah mendirikan badan penelitian padi di Karawang untuk mendukung rencana tersebut.

Pada zaman orde baru sekitar tahun 1970 sampai 1980, pemerintah melakukan investasi besar-besaran di sektor pertanian dan Karawang ditunjuk sebagai salah satu wilayah untuk menerapkan Program Revolusi Hijau. Program ini dibuat dan dikembangkan untuk memodernisasi pertanian dan meningkatkan produksi pertanian Indonesia. Dengan hadirnya Program Revolusi Hijau, petani mengenal cara penggunaan peralatan pertanian modern, pestisida, pupuk buatan, bibit unggul serta sistem budidaya pertanian yang baru.

Di Karawang, Program Revolusi Hijau berhasil diterapkan. Puncaknya pada tahun 1984, produksi pertanian di Karawang mencapai 25,8 juta ton. Beras yang diproduksi dari Karawang tidak hanya diperuntukkan untuk kebutuhan dalam negeri, namun dijadikan komoditi ekspor Indonesia ke berbagai negara, seperti Singapura, Malaysia bahkan Pakistan.

Namun upaya Karawang sebagai kawasan agraris penghasil padi terbanyak di Indonesia tidak berlangsung lama. Sebab dilakukan pembebasan tanah kawasan agraris untuk dijadikan kawasan industri pada akhir tahun 80-an. Pembebasan lahan dilakukan seluas 538 hektare tanah di Desa Sukaluyu selatan. Presiden Soeharto pun mengeluarkan keputusan presiden (Keppres) No. 53 tahun 1989 tentang Pengembangan Kawasan Industri di Kabupaten Karawang. Saat itulah sejarah Kabupaten Karawang sebagai kota industri dimulai.

*Karawang International industrial City (KIIC)* merupakan kawasan industri pertama yang dibangun di Kabupaten Karawang. KIIC didirikan oleh Sinar Mas dan perusahaan Jepang Itochu pada awal tahun 1990. Dibangunnya KIIC ini, membuat perusahaan lain mendirikan kawasan industri dan pabrik-pabrik di Karawang.

Sawah-sawah di Karawang pun semakin berkurang seiring banyaknya pembangunan kawasan industri. Menurut data Dinas Pertanian Kabupaten Karawang, dalam kurun waktu 1989-2007 laju alih fungsi lahan pertanian menyentuh 135,6 hektare per tahun. Pada tahun 2000, hanya ada 2.497 hektare sawah di Karawang.

Sesuai Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di Kabupaten Karawang, masih terdapat banyaknya kawasan pertanian yang nantinya akan beralih status atau mengalami perubahan fungsi beberapa tahun kedepan. Hal tersebut dikarenakan akan adanya penyesuaian daya tampung lahan pertanian dibagian selatan jalan lingkar luar karawang yang di mulai dari Desa Tanjungpura hingga ke bagian barat yakni Desa Warungbambu yang luasnya mencapai 1.200 Ha. (Sekretaris Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Karawang dalam Amelia Ningsih dan kawan-kawan 2022:3005).

Pada Perda ini, kebijakan penataan ruang terkait pengendalian alih fungsi lahan dituangkan pada Pasal 4 Ayat (2) huruf b, yaitu: “pelestarian lahan tanaman pangan yang mendukung pengelolaan pertanian lahan basah berkelanjutan”. Untuk melaksanakan kebijakan penataan ruang wilayah, ditetapkan strategi penataan ruang wilayah kabupaten. Pada Pasal 5 Ayat (3) Perda tersebut berbunyi: Strategi kebijakan pelestarian lahan pertanian yang mendukung pengelolaan pertanian lahan basah berkelanjutan, meliputi:

- a. Menetapkan kawasan yang secara eksisting didominasi oleh lahan pertanian sebagai kawasan peruntukan pertanian.
- b. Meminimalkan potensi alih fungsi lahan pertanian menjadi fungsi peruntukan dan penggunaan lahan lainnya.

- c. Memperhatikan secara khusus kawasan pertanian yang mempunyai desakan paling besar untuk terjadinya alih fungsi lahan akibat perkembangan kawasan perkotaan koridor Karawang – Cikampek.

Untuk mewujudkan pengembangan pertanian tanaman pangan, pada Pasal 52 ayat (3) Perda tersebut telah mengamanatkan pengaturan turunannya (Produk hukum turunan perda), yang meliputi:

- a. Penyusunan Rencana Induk Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- b. Penyusunan rencana rinci tata ruang sebagai operasionalisasi sistem lahan pertanian pangan berkelanjutan.
- c. Penyusunan mekanisme pengendalian alih fungsi lahan.
- d. Pengembangan pusat-pusat pengembangan tanaman pangan dan pengolahan hasil pertanian tanaman pangan; dan
- e. Penyediaan prasarana dan sarana penunjang pertanian tanaman pangan.

Menurut Keputusan Menteri (Kepmen) ATR/Kepala BPN Nomor 1589/Sk-Hk 02.01/XII/2021 menyebutkan bahwa untuk saat ini Karawang memiliki Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) seluas 95.667,45 hektare.

Kabupaten Karawang merupakan salah satu dari sejumlah daerah (107 kabupaten) yang telah menetapkan kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) ke dalam Perda Rancana Tata Ruang Wilayah (RTRW).

Dengan landasan hukum yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 27 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karawang Tahun 2011-2031, serta Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini dirumuskan sebagai upaya mempertahankan ketahanan dan kedaulatan pangan khususnya di Kabupaten Karawang sebagai sentra industri pertanian beras serta melindungi lahan pertanian berkelanjutan dan mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian.

Semakin berkurangnya sawah di Karawang, membuat penduduk Karawang kehilangan mata pencaharian mereka seperti buruh petani yang dimana mereka sudah berumur 30 tahun ke atas dan hanya lulusan SD, SMP. Jika mereka masuk industri pun mereka sudah kalah saing dari segi usia dan pendidikan. Untuk bisa masuk perusahaan di karawang rata-rata memiliki kualifikasi pelamar maksimal 25 tahun serta pendidikan minimal SMA atau SMK. Jika sawah di kabupaten karawang terus menerus di alih fungsi lahan akan terjadinya lonjakan angka pengangguran bagi masyarakat kabupaten karawang.

Seiring bertambahnya tahun, bertambah juga pabrik-pabrik dan kawasan industri di Karawang. Berdasarkan data Disnakertrans Kabupaten Karawang, sampai tahun 2018 jumlah pabrik yang ada di Kabupaten Karawang sebanyak

1.762 pabrik. Detailnya 787 pabrik swasta, 638 PMA, 269 PMDN, dan 58 pabrik *joint venture*. Data yang dihimpun dari SIMONARAMAH Kabupaten Karawang, lahan yang dikembangkan untuk industri di Kabupaten Karawang seluas 13.718 hektar atau 7,85% dari luas Kabupaten Karawang.

Saat ini kawasan industri yang berada di Karawang berjumlah 12, yaitu *Karawang International Industrial City* (KIIC), Kawasan Industri Surya Cipta, Kawasan Industri Indotaisei, Kawasan Industri Kujang Cikampek, Kawasan Industri Mitra Karawang (KIM), *Karawang New Industry City* (KNIC), Mandalapratama Permai Industrial Estate, Podomoro Industrial Park, Kawasan Industri Artha Industrial Hill, Kawasan Industri GT Tech Park, Kawasan Industri Pertiwi Lestari, dan Karawang Jabar Industrial Estate. Seluruh kawasan industri ini tersebar di berbagai kecamatan di Kabupaten Karawang.

Setiap tahunnya, Upah Minimum Kabupaten (UMK) Kabupaten Karawang selalu mengalami peningkatan. Pada tahun 2023, UMK Karawang mencapai Rp 5.176.179. Sebelumnya, UMK Karawang tahun 2022 sebesar Rp 4.798.312. UMK Karawang 2023 menjadi yang tertinggi di Jawa Barat. Besarnya nilai UMK Karawang ini membuat para pencari kerja tertarik untuk bekerja di Karawang.

Walaupun UMK Karawang setiap tahunnya mengalami peningkatan, tidak membuat para investor untuk berinvestasi di Kabupaten Karawang. Menurut Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Karawang, realisasi investasi pada tahun 2022 di Karawang sebesar Rp 37,19



triliun dan menyerap 10.459 pekerja. Sementara untuk tahun 2023, Bupati Karawang Cellica Nurrachadiana menargetkan investasi di Karawang sebesar Rp 40 triliun.

Banyaknya investor yang menanamkan modal di Karawang di sebabkan karena Kabupaten Karawang yang lokasinya strategis dekat dengan ibu kota. Selain itu, akses transportasi menuju Karawang banyak tersedia, mulai dari jalan tol, kereta, bus, commuter line, dan yang terbaru Kereta Cepat Jakarta Bandung.

Semakin banyak lahan yang dialih fungsikan menjadi kawasan industri, maka akan semakin banyak orang baru yang datang untuk mencari pekerjaan, dan meningkatnya jumlah penduduk di daerah kabupaten karawang. Jumlah penduduk yang semakin meningkat menyebabkan peningkatan kepadatan penduduk, yang berdampak pada sanitasi lingkungan, pemukiman kumuh, dan peningkatan tingkat kejahatan kriminal.

Kebijakan pemerintah yang sudah peneliti paparkan di atas mengenai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan belum berjalan dengan efektif karna masih terjadinya masalah ketidak sesuaian antara harapan masyarakat yang tidak ingin di alih fungsi lahankan untuk lahan yang masih produktif. Tetapi yang terjadi di kabupaten karawang ini lahan yang masih produktif pun masih di alih fungsi lahankan untuk suatu perumahan KPR.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut yang dituangkan dalam Skripsi yang

berjudul: “Implementasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Di Kabupaten Karawang”.

### **1.2 Fokus Penelitian**

Penelitian ini memfokuskan pada Implementasi Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Di Kabupaten Karawang.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian diatas peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan alih fungsi lahan pada kementrian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional di kabupaten karawang?
2. Bagaimana hambatan implementasi kebijakan alih fungsi lahan pada kementrian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional di kabupaten karawang?
3. Bagaimana upaya implementasi kebijakan alih fungsi lahan pada kementrian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional di kabupaten karawang?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan Permasalahan yang telah dirumuskan pada pembahasan sebelumnya. Adapun tujuan dari skripsi ini, yaitu untuk mengetahui :

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan alih fungsi lahan pada kementerian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional di kabupaten karawang.
2. Untuk mengetahui bagaimana hambatan implementasi kebijakan alih fungsi lahan pada kementerian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional di kabupaten karawang.
3. Untuk mengetahui bagaimana upaya implementasi kebijakan alih fungsi lahan pada kementerian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional di kabupaten karawang.

### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Dengan adanya skripsi ini diharapkan dapat berguna dalam aspek teoritis maupun aspek praktis terutama untuk kalangan akademisi.

1. Kegunaan Teoritis, Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, pengalaman, dan dapat memperluas wawasan dalam menerapkan teori yang telah dipelajari selama perkuliahan di Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan dengan praktek yang diterapkan berdasarkan hasil data yang di peroleh, dan hasil pengamatan pada saat dilapangan.
2. Kegunaan Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk masukan pertimbangan atau alternative pemikiran yang bermanfaat mengenai masalah yang menyangkut implementasi kebijakan alih fungsi lahan pada kementerian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional

di kabupaten karawang, dan dapat menjadi bahan referensi bagi penelitian akademis pada masa yang akan datang.

3. Kegunaan bagi pihak umum, hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pihak umum yang menaruh perhatian dan minat untuk mengkaji lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan alih fungsi lahan pada kementerian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional di kabupaten karawang.
4. Kegunaan Bagi Peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengalaman keilmuan khususnya mengenai implementasi kebijakan alih fungsi lahan pada kementerian agrarian dan tata ruang/badan pertanahan nasional di kabupaten karawang.