

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara agraris yang kaya akan produk pertanian dan memiliki luas lahan pertanian yang luas serta besar. Lahan juga merupakan elemen yang sangat penting dan merupakan kunci dalam mendukung kelangsungan hidup itu sendiri, lahan digunakan sebagai tempat untuk aktivitas manusia. Hal yang dilakukan pertama kali pada manusia adalah mengelola tanah untuk pertanian untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Lahan pertanian adalah bagian dari bumi yang dikaruniakan Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh negara dan digunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, yang mana hal tersebut sesuai dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3).

Lahan pertanian mempunyai peran yang sangat penting sebagai sumber daya vital dalam pertanian yang berdasarkan lahan dalam pemanfaatannya. Sebagai sumber daya alam itu sendiri, lahan tentunya terbatas karena tidak bertambah jumlahnya. tetapi kebutuhan pada lahan selalu itu selalu mengalami peningkatan. Hal tersebut mendorong pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLP2B. Dalam Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dijelaskan bahwa alih fungsi lahan pertanian dapat mengancam pencapaian ketahanan dan

kedaulatan pangan.¹ Perlindungan lahan pertanian pangan adalah upaya yang tidak bisa dipisahkan dari reforma agraria.²

Negara harus menjamin ketersediaan lahan pertanian pangan dengan berkelanjutan untuk mendukung produksi pangan, menyediakan lapangan kerja dan penghidupan yang layak bagi masyarakat. Hal ini harus dilakukan dengan fokus pada prinsip-prinsip seperti kebersamaan, efisiensi, keberlanjutan, keadilan, kemandirian dan kesadaran lingkungan. Selain itu, negara juga memiliki kewajiban agar menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi manusia agar dapat mewujudkan kemandirian, keamanan, dan kedaulatan pangan bagi seluruh warga negara.³

Dengan semakin berjalannya waktu dan pesatnya pertumbuhan penduduk maka kebutuhan lahan untuk membangun perumahan, perkantoran, infrastruktur umum serta industri akan meningkat, untuk memenuhi kebutuhan itu tentunya dapat menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian, terutama sawah untuk mengakomodasi kebutuhan itu sendiri.⁴ Karena hal tersebutlah maka diperlukan adanya upaya untuk mengontrol terjadinya alih fungsi lahan pertanian.

¹ Ghesti Ika Janti dkk. 2016. *Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Guna Memperkokoh Ketahanan Pangan Wilayah (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)*. Yogyakarta. Jurnal Ketahanan Pangan. Vol. 22 No. 1. hal. 1-21.

² Winoto, 2010, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat*, Institut Pertanian Bogor, Bogor, hal. 73.

³ *Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*

⁴ Utomo, M. Eddy Rifai dan Abdulmuthalib Thahir, 1992, *Pembangunan dan Alih Fungsi Lahan*, Universitas Lampung, Lampung dalam Lestari, T, 2009, *Dampak Konversi Lahan Pertanian Bagi Taraf Hidup Petani*, Skripsi, Institut Pertanian Bogor, Bogor.

Muhammad Iqbal & Sumaryanto menyatakan yakni lahan pertanian yang paling rawan pada alih fungsi lahan yaitu sawah.⁵ Salah satu dampak dari perkembangan pesat yang semakin menjamur adalah disektor industri dan bisnis perumahan di Malang raya. Lahan pertanian yang terdiri dari sawah dan ladang banyak dialihfungsikan untuk pembangunan perumahan maupun lokasi industri baru di Malang raya dalam beberapa tahun terakhir. Total luas lahan yang berubah fungsi mencapai 8.889,18 hektare. Sebagian besar adalah sawah, sementara sisanya adalah ladang.⁶

Pada pasal 63 ayat 4 huruf b Perda Kab. Malang No. 3 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten Malang yang diamanahi UU No. 26 Tahun 2007 disebutkan bahwa “Kawasan tidak terbangun atau ruang terbuka untuk pertanian yang produktif harus dilakukan pengamanan khususnya untuk tidak dialihfungsikan menjadi lahan non-pertanian”

Berdasarkan kejadian yang terjadi di lapangan, lahan sawah di Kabupaten Malang terus menyusut dari Tahun 2017 sampai dengan 2021, penyusutan massif terjadi pada tahun 2020 yakni sebesar 8.123 hektare. Hal tersebut berbanding lurus

⁵ Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, 2007, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat*, Analisis Kebijakan Pertanian, Volume 5 No. 2, Bogor, hal. 170.

⁶ Mardi Sampurno. 8.889 Hektare Lahan beralih Fungsi. Sumber : <https://radarmalang.jawapos.com/malang-raya/811086656/8889-hektare-lahan-beralih-fungsi>, Diakses 08 Desember 2023 pukul 19.48 WIB.

dengan menjamurnya perumahan di Kabupaten Malang yakni total 549 Perumahan. Serta 17 perumahan pada Tahun 2022 dan Tahun 2021 sebesar 31 Perumahan.⁷

Adapun salah satu kewenangan Kantor Pertanahan dalam menegakkan pengendalian alih fungsi lahan adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Malang berdasarkan pasal 29 ayat 6 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang menyebutkan bahwa “Tanah terlantar dan tanah bekas kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diadministrasikan oleh Pusat Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada instansi yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pertanahan”.

Pada pelaksanaan kebijakan alih fungsi lahan sawah tentunya tidak hanya Pemerintah saja yang memiliki wewenang dan tanggungjawab, tetapi peran dari dinas lainnya juga sangat berperan. Salah satu diantaranya yakni Kantor Pertanahan, disuatu kota atau kabupaten tentunya memiliki Kantor Pertanahan untuk mengurus pertanahan dan juga dalam konteks legalitas Kantor Pertanahan harus tunduk pada peraturan daerah di kabupaten atau kota tersebut.

Adapun wewenang Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) Sesuai **Pasal 4** Peraturan Presiden Republik Indonesia **Nomor 47 tahun 2020** tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang adalah Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum

⁷ *Ibid*

keagrariaan/pertanahan, penataan agraria/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang, dan tanah.⁸

Sedangkan **Pasal 2** Peraturan Presiden Republik Indonesia **Nomor 48 Tahun 2020** tentang Badan Pertanahan Nasional⁹ BPN mempunyai tugas Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan.

Serta wewenang dari Kantor Pertanahan Kabupaten Malang yang ada di Peraturan Bupati Malang Nomor 55 Tahun 2022 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja dinas Pertanahan¹⁰ adalah perumusan kebijakan teknis bidang pertanahan.

Disamping itu penetapan lahan tidak bisa dilakukan sebelum memperoleh rekomendasi perubahan penggunaan tanah dari menteri yang bertanggungjawab dalam urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang serta di atur oleh Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2020.

Adapun berdasarkan teori Soerjono Soekanto, efektivitas merujuk pada seberapa jauh kelompok dapat mencapai tujuannya. Dalam konteks ini, undang-undang dianggap efektif apabila mempunyai dampak hukum yang positif, artinya

⁸ Perpres No. 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)

⁹ Perpres No. 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional

¹⁰ Perbup Malang Nomor 55 Tahun 2022 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja dinas Pertanahan

hukum tersebut berhasil mencapai tujuannya dalam mengubah perilaku atau membimbing manusia agar sesuai dengan norma hukum. Ketika membicarakan efektivitas hukum, tentunya hukum tidak selalu dikaitkan dengan unsur paksaan secara eksternal tetapi juga dengan proses pengadilan. Adanya upaya-upaya paksaan adalah elemen penting agar suatu peraturan dapat diakui sebagai hukum, serta paksaan ini terkait dengan apakah suatu ketentuan atau peraturan hukum dapat mencapai tujuan yang diinginkan, yakni efektivitas aturan hukum itu sendiri.¹¹ Efektivitas peraturan harus sangat diperhatikan, oleh karena itu Kantor Pertanahan Kabupaten Malang sebagai dinas yang mengatur tentang pertanahan harus menjalankan peraturan yang ada dengan baik.

Pada pasal 44 ayat 1 Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang disebutkan bahwa “Lahan yang sudah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialihfungsikan.” Akan tetapi pada kenyataannya lahan sawah terus menyusut dari tahun 2017 sampai saat ini menunjukkan bahwa praktik alih fungsi lahan pertanian untuk kegiatan non pertanian masih terjadi, baik menjadi perumahan atau industri.

Merujuk permasalahan di Kabupaten Malang mengenai alih fungsi lahan pertanian masih terjadi, tentunya hal tersebut tidak terlepas dari tugas Kantor

¹¹ Soerjono Soekanto, 1988, *Efektivitas Hukum dan pengaturan sanksi*, Ramadja Karya, Bandung, hal. 80

Pertanahan Kabupaten Malang dibidang tata ruang dan pertanahan serta dalam hal administrasi yang berdampak bagi hukum itu sendiri. Kantor Pertanahan juga memiliki peran dalam menegakkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang. Penelitian ini memiliki orisinalitas tersendiri yang membedakannya dari penelitian sebelumnya meskipun terdapat beberapa kesamaan dalam tema yang dibahas. Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Nor Samsi, Fifik Wiryani, dan Isdian Anggraeny dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang adalah sama-sama membahas tentang pengendalian alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Malang. Namun, perbedaannya terletak pada fokus dan lokasi penelitian, di mana penelitian Nor Samsi menitikberatkan pada pengawasan terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi kafe, sedangkan penelitian ini berfokus pada efektivitas pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2015 serta peran Kantor Pertanahan dalam pengendaliannya. Adapun korelasi antara kedua penelitian tersebut terletak pada upaya pengendalian alih fungsi lahan di wilayah yang sama, yaitu Kabupaten Malang. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Nurul Namirah Amiruddin dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin juga memiliki persamaan dengan penelitian ini, yakni sama-sama membahas pengendalian alih fungsi lahan pertanian, tetapi berbeda pada lokasi dan fokus kajian. Nurul Namirah meneliti upaya pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kota Makassar dengan menitikberatkan pada kebijakan pemerintah dan implikasi kebijakannya, sedangkan penelitian ini menelaah implementasi dan efektivitas kebijakan perlindungan lahan

pertanian di Kabupaten Malang. Korelasi antara keduanya terdapat pada pembahasan mengenai upaya pengendalian alih fungsi lahan sebagai langkah untuk menjaga keberlanjutan lahan pertanian di daerah masing-masing. Sehingga berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji terkait bagaimana penegakan pengendalian peralihan lahan sawah yang dapat dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, maka dengan alasan diatas, skripsi ini berjudul: **“Penegakan Hukum Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang untuk Mengendalikan Alih Fungsi Lahan Pertanian menjadi Non Pertanian di Kabupaten Malang (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang)”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran Kantor Pertanahan Kabupaten Malang untuk menjalankan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang dalam rangka mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Malang?
2. Apa saja hambatan dan upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Malang dalam menegakkan efektivitas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang Pasal 44?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan dan menguraikan peran Kantor Pertanahan Kabupaten Malang untuk menjalankan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang dalam rangka mengendalikan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Malang.
2. Untuk menjelaskan dan menguraikan hambatan dan upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Malang dalam menegakkan efektivitas Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang Pasal 44.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Apabila secara teoritis, pada dasarnya penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat menambah wawasan pemikiran kita, serta dapat bermanfaat untuk perkembangan ilmu hukum khusus pada Efektivitas Pengendalian Peralihan Fungsi Lahan Pertanian Studi di Kantor Pertanahan Kota Malang.

2. Manfaat Praktis

Apabila secara praktis, hasil dari penelitian hukum yang dilakukan ini diharapkan dapat digunakan sebagai sumber informasi dan anjuran untuk pemerintah, masyarakat umum, dengan hasil dari penelitian hukum ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan bahan pustaka untuk kepentingan akademis terkhususkan untuk bidang hukum agraria.

E. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Malang, Kantor Pertanahan Kabupaten Malang dalam menentukan kebijakan yang akan datang mengenai pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Malang agar menjadi lebih lebih baik, serta bagi Masyarakat agar tidak mudah mengalihfungsikan lahan pertaniannya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Adapun metode penelitian terkait permasalahan di atas maka digunakan jenis penelitian yuridis-empiris¹² atau dapat disebut juga dengan jenis penelitian hukum sosiologis dan juga bisa disebut dengan penelitian lapang, yaitu merupakan membahas mengenai ketentuan hukum yang sedang berlaku. Penelitian empiris adalah suatu jenis penelitian yang dengan menggunakan fakta-fakta hukum empiris dengan cara diambil dari perilaku manusia, baik diambil dari perilaku verbal yang didapatkan dengan cara melakukan wawancara maupun dengan perilaku nyata yang dilakukan dengan pengamatan langsung yang juga dapat berbentuk peninggalan fisik.¹³

¹² Anggraeny, Isdian. "Akibat Hukum Insinkronisasi Pengaturan Bidang Pertanahan di Kota Batam." *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, 2014.

¹³ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris & Normatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 280.

2. Metode Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang diterapkan dalam penelitian ini yaitu pendekatan yuridis sosiologis. Penelitian ini bertujuan untuk mencari, menafsirkan dan menarik kesimpulan berdasarkan fenomena yang terjadi pada masyarakat.¹⁴

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam skripsi ini dilakukan dengan cara deskriptif analisis, yaitu penelitian yang mempunyai tujuan untuk memberikan gambaran mengenai obyek yang sedang diteliti, dalam hal ini yaitu mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2015 Pasal 54.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang obyektif pada penelitian ini, maka di dalam mengumpulkan data-data untuk pembahasan permasalahan ini penulis menggunakan 2 (dua) sumber data, yaitu:

- a. Data primer Dilakukan dengan wawancara yaitu pertama mempersiapkan pertanyaan-pertanyaan sebagai dasar dalam penyusunan laporan, tetapi masih ada kemungkinan perubahan pertanyaan sebagai variasi yang disesuaikan dengan kondisi situasi yang ada saat dilaksanakannya wawancara tersebut.
- b. Data Sekunder Dilakukan menggunakan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan landasan teoritis yang berbentuk pendapat-pendapat para ahli

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia

dan pihak lain yang memiliki wewenang dan guna mendapatkan informasi-informasi dalam wujud formasi ataupun data dengan naskah resmi yang ada.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data dapat diperoleh dengan cara sebagai berikut:

a. Penelitian Kepustakaan

Pada penelitian kepustakaan ini dilakukan dengan cara penulis meneliti sumber bacaan yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang diteliti oleh penulis, dalam penelitian kepustakaan ini seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku yang berkaitan dengan hukum, pendapat para sarjana, artikel dan bahan yang lain.

b. Penelitian Lapangan

Pada penelitian lapangan ini dilakukan dengan cara yaitu mengumpulkan data dengan cara langsung kepada suatu obyek yang akan dilakukan penelitian yang berguna untuk mendapatkan data data yang diperlukan di dalam penelitian, dalam study lapangan ini dilakukan dengan cara wawancara yaitu merupakan suatu metode dalam pengumpulan data yang dengan melakukan Tanya jawab yang mempunyai sifat sepihak, yang akan dilakukan dengan cara sistematis yang berdasarkan tujuan penelitian. Pada wawancara yang akan dilaksanakan ini yaitu dengan salah satu Pejabat Kantor Pertanahan dalam hal ini pada Kantor Pertanahan Kabupaten Malang.

6. Analisis Data

Pada penelitian ini menggunakan analisis data dengan cara deskriptif kualitatif, merupakan cara penelitian yang akan menghasilkan data deskriptif analitis yang akan dijelaskan mengenai bagaimana ketentuan peraturan yang berhubungan dengan alih fungsi lahan sawah dengan efektivitas pada peraturan tersebut, kemudian akan dihubungkan dengan realita yang sudah ada, dan pada akhirnya akan dilakukan penarikan kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika dalam penulisan skripsi dibagi menjadi empat bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam bab pendahuluan ini akan memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian baik secara teoritis dan praktis, kegunaan penelitian, sistematika penulisan dan metode penelitian sistematika skripsi.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menyajikan kajian pustaka terhadap beragam teori yang terkait dengan penelitian, yang bisa berupa tinjauan umum dan terkait dengan penelitian.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini memuat pembahasan dan hasil penelitian yang diuraikan oleh penulis yaitu Upaya Pengendalian Peralihan Fungsi Lahan Sawah dan Efektivitas Peraturannya di Kabupaten Malang.

BAB IV: PENUTUP

Pada bab akhir, penulis akan menarik kesimpulan berdasarkan permasalahan di atas, pada pembahasan di bab sebelumnya, serta memberikan saran agar dapat dimanfaatkan untuk menggambarkan atau membimbing karya lain yang terkait dengan penelitian ini dan yang terakhir juga ditambahkan ke daftar referensi.