

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara.

Lahan merupakan salah satu bagian penting dalam memenuhi kebutuhan manusia sebagai media untuk menanam dalam kegiatan pertanian, membangun pemukiman, untuk penggunaan lain. Lahan diartikan sebagai lingkungan fisik yang terdiri atas iklim, relief, lahan, air, dan vegetasi serta benda yang ada di atasnya sepanjang ada pengaruhnya terhadap penggunaan lahan. Perkembangan teknologi tumbuh sangat cepat, terutama dalam bidang penyajian informasi tentang pemetaan sangat menunjukkan eksistensinya untuk menunjukkan bahwa bidang pemetaan juga tidak ketinggalan zaman. Hal ini ditunjukkan dengan banyak terciptanya aplikasi-aplikasi untuk menyampaikan informasi secara praktis dan cepat serta mudah untuk ditelaah sehingga berdampak baik dalam pembangunan suatu wilayah dan menganalisis sebaran lahan persawahan yang mengalami perubahan yang ada di Kota Metro sehingga informasi dapat bermanfaat dan dapat diakses secara mudah dan kapan saja.¹

Lahan sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan sejak manusia pertama kali menempati bumi. Lahan berfungsi sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensi. Aktivitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan lahan untuk bercocok tanam. Penguasaan dan penggunaan lahan mulai beralih fungsi seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia. Hal ini akhirnya menimbulkan permasalahan lahan kompleks akibat penambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika

¹Salikin.Karwan, 2003, *Sistem Pertanian Berkelanjutan*, Kanisius.Yogyakarta.hlm. 8.

pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam, berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan. Perubahan spesifik dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi nonpertanian yang kemudian dikenal dengan istilah alih fungsi lahan. Fenomena ini tentunya dapat mendatangkan permasalahan lahan yang serius. Implikasi alih fungsi lahan pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial.²

Dampak alih fungsi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian menyangkut dimensi yang sangat luas. Hal itu terkait dengan aspek aspek perubahan orientasi ekonomi, sosial, budaya, dan politik masyarakat. Arah perubahan ini secara langsung atau tidak langsung akan berdampak terhadap pergeseran kondisi ekonomi, tata ruang pertanian, serta prioritas-prioritas pembangunan pertanian wilayah dan nasional.³

Sebagai negara agraris, sebagian besar masyarakat kita berkecimpung dengan kegiatan pertanian, perkebunan serta hutan tanaman industri, di mana peningkatannya yang bersifat ekstensif dan agresif dapat mengancam upaya pelestarian lingkungan, utamanya menyangkut area-area pegunungan, tempat di mana sumber air dan kestabilan lereng-lereng dapat terancam, serta bahaya air bah dan longsor dapat menimbulkan kerugian jiwa maupun kerusakan lingkungan yang mahal. Sementara itu ruang-ruang bagi permukiman, kegiatan serta mobilitas manusia juga memerlukan pengaturan tersendiri. Bila tidak, maka berbagai kebutuhan mukim, kegiatan serta mobilitas manusia dapat bertumpang tindih dengan kebutuhan ruang-ruang konservasi serta ruang-ruang budidaya.

Ruang-ruang bagi kebutuhan konservasi alam dapat dipandang sebagai relatif permanen dan variasi jenis eksploitasi ruangnya dapat dipandang sebagai mendekati nol berkaitan dengan tujuan pelestariannya maka ia tak dieksploitasi. Sementara itu eksploitasi ruang-ruang budidaya bagi kebutuhan hutan industri serta kegiatan pertanian dapat dipandang sebagai intensif, namun variasi pola eksploitasi ruangnya dapat dikatakan sederhana, terbatas atau nyaris

²Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, 2007, Strategi Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat, Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 5 no. 2, Juni 2007, hlm.167

³Joyo Winoto, 2005. Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian dan Implementasinya. Makalah Seminar "Penanganan Konversi Tanah dan Pencapaian Tanah Pertanian Abadi", 13 Desember 2005. Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (Institut Pertanian Bogor), hlm 5.

permanen. Sebuah area hutan industri yang diperuntukkan bagi budidaya hutan pinus misalnya, selama belasan atau puluhan tahun pola eksploitasinya nyaris tak akan berubah, demikian juga dengan area bagi budidaya pertanian, perkebunan, perikanan atau peternakan. Sebaliknya, variasi kebutuhan ruang bagi pemukiman, aktivitas serta mobilitas manusia adalah demikian sangat kompleksnya.

Perubahan penggunaan lahan dapat terjadi karena adanya perubahan rencana tata ruang wilayah, adanya kebijaksanaan arah pembangunan dan karena mekanisme pasar. Dua hal terakhir terjadi lebih sering pada masa lampau karena kurangnya pengertian masyarakat maupun aparat pemerintah mengenai tata ruang wilayah. Alih fungsi dari pertanian ke nonpertanian terjadi secara meluas sejalan dengan kebijaksanaan pembangunan yang menekankan kepada aspek pertumbuhan melalui kemudahan fasilitas investasi, baik kepada investor lokal maupun luar negeri dalam penyediaan lahan.⁴

Pertumbuhan penduduk yang cepat diikuti dengan kebutuhan perumahan menjadikan lahan-lahan pertanian berkurang di berbagai daerah. Lahan yang semakin sempit semakin terfragmentasi akibat kebutuhan perumahan dan lahan industri. Petani lebih memilih bekerja di sektor informal dari pada bertahan di sektor pertanian. Daya tarik sektor pertanian yang terus menurun juga menjadikan petani cenderung melepas kepemilikan lahannya. Pelepasan kepemilikan lahan cenderung diikuti dengan alih fungsi lahan.⁵

Banyak daerah di Kota Metro yang sebelumnya merupakan wilayah swasembada beras saat ini telah menjadi daerah yang mengimpor beras dari daerah-daerah lainnya. Ancaman terhadap ketahanan pangan ini tidak saja menyebabkan berkurangnya produksi beras tapi juga akan mengganggu terhadap stabilitas ekonomi, sosial, politik dan perkembangan penduduk secara umum. Melihat fenomena tersebut, perlu adanya tanggung jawab Pemerintah Kota Metro dalam melakukan perlindungan alih fungsi lahan pertanian yang berkelanjutan, mengingat makin luas dan cepatnya laju degradasi lahan, dan masih lemahnya penegakan hukum terhadap perlindungan lahan pertanian yang berkelanjutan.

Perkembangan dan pembangunan daerah yang dilakukan pemerintah Kota Metro dalam menyediakan infrastruktur dan pelayanan dapat berimplikasi

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

terhadap peningkatan kebutuhan lahan. Semakin pesatnya pembangunan yang dilakukan menimbulkan keterbatasan dan kebutuhan lahan yang meningkat didukung oleh bertambahnya jumlah penduduk, kegiatan sosial, kegiatan ekonomi berdampak semakin meningkatnya perubahan penggunaan lahan di wilayah Kota Metro. Seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan lahan mulai terusik. Keterusikan ini akhirnya menimbulkan kompleksitas permasalahan akibat pertambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Lahan yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian), berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan. Perubahan spesifik dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi nonpertanian yang kemudian dikenal dengan istilah alih fungsi (konversi) lahan, kian waktu kian meningkat.

Kota Metro saat ini proses peralihan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang di beli dan dialih fungsikan menjadi pemukiman dan pertokoan tidak mengalami hambatan dan larangan. Selain itu tidak ada himbuan dari Pemerintah Kota Metro secara langsung terhadap proses peralihan lahan tersebut. Hal ini bertolak belakang dengan upaya Pemerintah Kota Metro dalam mengatur penggunaan dan peralihan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan. Penetapan kawasan pertanian pangan berkelanjutan diatur dalam penetapan rencana tata ruang kawasan Kota Metro sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang menjadi dasar peraturan zonasi. Pasal 44 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan disebutkan bahwa lahan sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dilindungi dan dilarang dialih fungsikan. Namun kenyataannya sangat banyak lahan pertanian yang di alih fungsikan di kawasan Kota Metro.

Pertumbuhan perekonomian menuntut pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, bangunan industri dan pemukiman. Kondisi demikian mencerminkan adanya peningkatan permintaan terhadap lahan untuk penggunaan pemukiman yang mengakibatkan banyak lahan sawah, terutama di sekitar perkotaan, mengalami alih fungsi. Alih fungsi lahan juga dapat terjadi oleh karena kurangnya insentif pada usaha tani lahan sawah yang diduga akan menyebabkan terjadi alih fungsi lahan ke tanaman pertanian lainnya.

Namun Alih fungsi lahan pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi lahan mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada lahannya. Alih fungsi lahan-lahan pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya-upaya terpadu mengembangkan lahan pertanian melalui pencetakan 6 lahan pertanian baru yang potensial. Di sisi lain, alih fungsi lahan pertanian pangan menyebabkan makin sempitnya luas lahan yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan melalui perlindungan lahan pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pelanggaran Administrasi Pembukaan Lahan Kavlingan di Lahan Pertanian di Kota Metro”**.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis merumuskan masalahnya sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah pelanggaran administrasi pembukaan lahan kavlingan di lahan pertanian di Kota Metro?
- b. Bagaimana penegakan hukum dalam pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian di Kota Metro?

2. Ruang Lingkup

Menjaga efektifitas dan efisiensi penulisan dan penelitian, maka penulis perlu membatasi ruang lingkup penelitian tentang pelanggaran administrasi pembukaan lahan kavlingan di lahan pertanian di Kota Metro. Kegiatan penelitian dilakukan di wilayah hukum Kantor Pertanahan Kota Metro.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang akan dibahas, maka tujuan penelitian ditentukan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui pelanggaran administrasi pembukaan lahan kavlingan di lahan pertanian di Kota Metro.
- b. Untuk mengetahui penegakan hukum dalam pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian di Kota Metro.

2. Kegunaan Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan mengandung dua kegunaan sebagai berikut:

- a. Kegunaan yang bersifat teoritis, sebagai sumbangan pemikiran bagi pihak pemerintah daerah dalam menganalisa alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian.
- b. Kegunaan yang bersifat praktis, sebagai bahan pertimbangan bagi pihak penegak hukum dalam pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian.

D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Pasal 35 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Selanjutnya UU PLP2B) ayat (1) menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan pembinaan setiap orang yang terikat dengan pemanfaatan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan.⁶

Lahan pertanian pangan berkelanjutan adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Lahan pertanian pangan yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat berupa, lahan beririgasi, lahan reklamasi rawa pasang surut dan nonpasang surut (lebak), atau lahan tidak beririgasi.⁷

Pasal 18, 19, 20, dan 21 dari Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Pemerintah Daerah harus memiliki komitmen yang sama untuk bisa mempertahankan daerah yang tingkat kesuburannya tinggi. Pemberian insentif diberikan oleh pemerintah pusat berupa bantuan sarana dan prasarana pertanian, sarana dan prasarana irigasi,

⁶Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

⁷ A. Salikin, Karwan, 2003, *Sistem Pertanian Berkelanjutan*, Kanisius, Yogyakarta. hlm. 12

percepatan sertifikasi lahan atau bentuk lain sesuai ketentuan peraturan perundangan-undangan. Pemberian insentif itu selain upaya untuk melindungi sawah sebagai lahan pertanian berkelanjutan, juga untuk mengatasi alih fungsi lahan pangan.⁸

Administrasi negara modern telah menyebabkan lahirnya penekanan fokus kajian dari ilmu public administration. Governance lebih cenderung bermakna publik karena memiliki beberapa aktor yang dianggap penting dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Aktor tersebut meliputi state (pemerintah), private sector (pihak swasta/pelaku bisnis), *civil society* (NGO, ormas, dan lembaga independen lain). Esensi perubahan ini telah menggeser pemaknaan administrasi publik (sebelumnya disebut adminisitrasi negara) ke domain aktor yang menjalankan pemerintahan yakni dari aktor tunggal (state) ke multi aktor (*state, private sector, civil society*). Dalam konteks inilah, administrasi publik sesungguhnya dapat dimaknai sebagai sebuah rangkaian administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh state dalam rangka memenuhi kepentingan bersama. Pemahaman ini juga pada hakekatnya memunculkan kembali jiwa dari ilmu administrasi negara yang sejak pertama kalinya memiliki tujuan melayani kepentingan masyarakat banyak.⁹

Berbagai macam teori yang selama ini diutarakan oleh banyak ahli tentu saja mengalami perkembangan yang signifikan terhadap teori tersebut. Salah satunya ialah Stephen P. Robbins yang mengungkapkan serta merumuskan bahwa teori yang ada pada adminisrasi negara meliputi:¹⁰

1. teori hubungan manusia
2. teori pengambilan keputusan
3. teori perilaku
4. teori sistem
5. teori kontingensi

Sehingga dapat dikatakan juga bahwa tujuan yang sifatnya abstrak maupun onkrit atau yang lebih sering disebut dengan mahzab selalu ada pada suatu organisasi.

⁸Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Pemerintah Daerah

⁹<http://wuriantos.blogspot.com/2013/02/administrasi-publik-dan-definisinya.html#.W842XtlzblU>, di akses pada hari Senin, 20 Maret 2022 Pukul 11. 30 Wib

¹⁰Stephen P. Robbins, 2014, Teori Administrasi Negara, Aneka publishing Co, Yogyakarta

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti atau diinginkan. Maka disini akan dijelaskan tentang pengertian pokok yang dijadikan konsep dalam penelitian, sehingga akan memberikan batasan yang tetap dalam penafsiran terhadap beberapa istilah:

pelanggaran administrasi pembukaan lahan kavlingan di lahan pertanian di Kota Metro

- a. Pelanggaran Administrasi: Pelanggaran kegiatan perencanaan, pengendalian, dan pengorganisasian pekerjaan perkantoran, serta penggerakan mereka yang melaksanakannya agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Administrasi merupakan cabang ilmu manajemen yang berkenaan dengan pelaksanaan pekerjaan perkantoran secara efisien, kapan, dan di mana pekerjaan harus dilakukan. Dapat juga dikatakan bahwa Administrasi menjadi fungsi tata penyelenggaraan terhadap komunikasi dan pelayanan warkat suatu organisasi.¹¹
- b. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada beberapa definisi mengenai sistem pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di dunia¹².
- c. Pengalihan fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri¹³.
- d. Lahan pertanian adalah lahan yang ditujukan atau cocok untuk dijadikan lahan usaha tani untuk memproduksi tanaman pertanian maupun hewan ternak. Lahan pertanian merupakan salah satu sumber daya utama pada usaha pertanian¹⁴.

¹¹ Soerjono Soekanto, 2002, *Pengantar Ilmu Hukum*. PT. Gramedia Persada, Jakarta. hlm. 243

¹² Ani Sri Rahayu, 2017, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori. Hukum dan Aplikasinya*. Sinar Grafika, Malang. hlm. 34

¹³ Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Pemerintah Daerah

¹⁴ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

- e. Lahan pertanian adalah lahan yang ditujukan untuk dijadikan tempat usaha atau kegiatan selain usaha dari bidang pertanian¹⁵.

E. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan para pembaca memahami penelitian ini, maka penulisan penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I

PENDAHULUAN

Pendahuluan merupakan bagian yang memuat latar belakang masalah, kemudian permasalahan dan ruang lingkup, selanjutnya juga memuat tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis dan konseptual sebagai acuan dalam membahas penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka merupakan bagian yang menguraikan pengertian-pengertian umum tentang pokok-pokok bahasan dalam penelitian ini, yang berhubungan dengan peran pemerintah terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian.

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan bagian yang menguraikan tentang langkah yang akan ditempuh dalam pendekatan masalah, sumber data, jenis data, cara pengumpulan dan pengolahan data serta analisis data.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Uraian da1an bagian ini terdiri dari tiga sub bagian, yaitu sub bagian yang menguraikan tentang karakteristik responden, sub bagian yang menguraikan tentang peran pemerintah terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian.

¹⁵ Eka Fitrianiingsih, 2017, *Tinjauan terhadap Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian (Perbukitan)*. Universitas Hasanudin, Makassar. hlm. 58.

BAB V

PENUTUP

Merupakan bab penutup dari penulisan penelitian yang berisikan secara singkat hasil pembahasan dari penelitian dan beberapa saran dari penulisan sehubungan dengan masalah yang dibahas serta memuat lampiran-lampiran yang berhubungan dengan penulisan.