

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara agraris yang sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian. Indonesia memiliki lahan pertanian yang sangat luas. Manfaat luasnya lahan pertanian di Indonesia adalah melimpahnya hasil pertanian. Indonesia berpotensi menjadi negara agraris karena tanah yang dimanfaatkan sebagai lahan pertanian merupakan tanah yang subur, selain itu Indonesia berada pada iklim tropis sehingga mendapatkan sinar matahari yang cukup dan dengan intensitas curah hujan yang tinggi.

Tanah di dalam hukum agraria adalah lapisan permukaan bumi yang digunakan untuk dipakai usaha. Kehidupan dalam Masyarakat tidak hanya dibutuhkan secara sederhana sebagai tempat tinggal ataupun sebagai modal alami utama dalam kegiatan pertanian. Seiring dengan lajunya pertumbuhan penduduk yang sedemikian besar dan luas tanah yang relatif tidak bertambah, secara nyata hal ini menyebabkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sehingga menyebabkan tanah dan berbagai masalah Agraria yang timbul.

Tanah bagi kehidupan manusia memiliki arti yang sangat penting, karena sebagian besar dari kehidupannya tergantung pada tanah. Di Indonesia, pentingnya lahan sawah merupakan yang utama karena memiliki peranan penting dari keseluruhan sistem nasional. Meningkatnya jumlah penduduk

Indonesia juga merupakan tantangan tersendiri guna mencukupi kebutuhan pangan nasional.

Objek Hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah. Yang dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.

Lahan memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat, seperti tempat tinggal dan mata pencaharian. Fungsi dari lahan juga berbeda-beda tergantung dari pihak yang memanfaatkannya. Misalnya, petani memanfaatkan lahan sebagai sumber produksi makanan untuk keberlangsungan hidup. Pihak swasta memanfaatkan lahan untuk berinvestasi atau modal.¹

Data dari Badan Pusat Statistik Kabupaten Gianyar terdapat penurunan luas lahan sawah akibat adanya perubahan terhadap alih fungsi lahan sawah menurut penggunaannya dari tahun 2018 sampai tahun 2020. Di tahun 2018 luas lahan sawah seluas 13690 Ha, tahun 2019 luas lahan sawah seluas 13474 Ha, dan tahun 2020 luas lahan sawah seluas 13457 Ha.²

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 tahun 2021 pasal 1, Hak atas tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan Tanah, termasuk ruang di atas Tanah, dan atau ruang di bawah Tanah untuk menguasai, memiliki,

¹ Isdiyana Kusuma Ayu & Benny Krestian Heriawanto, 2018, Jurnal Ketahanan Pangan Vol.2 Nomor 2, **Perlindungan Hukum terhadap lahan pertanian akibat terjadinya alih fungsi lahan di Indonesia**, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, hlm. 122.

² Badan Pusat Statistik, 2022, **Luas Lahan Menurut Penggunaan (Hektar) 2018-2020**, <https://gianyarkab.bps.go.id/indicator/153/162/1/luas-lahan-menurut-penggunaan.html>, diakses pada 28 Desember 2022.

menggunakan dan memanfaatkan, serta memelihara Tanah, ruang di atas Tanah, dan/atau ruang di bawah Tanah. Ditinjau dari aspek pertanahan, terdapat beberapa permasalahan-permasalahan pertanahan khususnya di dalam sektor pertanian. Yang pertama, semakin cepatnya alih fungsi lahan pertanian. Kedua, semakin terbatasnya sumber daya tanah yang cocok untuk kegiatan pertanian. Ketiga, sempitnya tanah pertanian perkapita penduduk. Keempat, semakin banyaknya petani gurem. Dan yang terakhir adalah rentannya status penguasaan terhadap tanah pertanian.³

Kepala Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) telah menetapkan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi (PLSD) Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 di delapan provinsi yang tersebar di Indonesia, salah satunya termasuk provinsi Bali. Peta Lahan Sawah yang Dilindungi ini merupakan turunan dari Peraturan Presiden (Perpres) No. 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah.

Menurut penuturan dari Bupati Kabupaten Gianyar I Made Mahayastra, Kabupaten Gianyar memiliki wilayah Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) dan ditetapkan seluas 9.232,65 Hektar untuk diintegrasikan ke dalam pola ruang Ranperda RTRW Kabupaten Gianyar tahun 2023-2043.⁴ Lahan Sawah yang Dilindungi (LSD) yang di maksud, terdapat pada Pasal 67 Peraturan Daerah

³ Isa, 2004, **Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian**, Jurnal Badan Pertanahan Nasional, hlm.02.

⁴ Anonim, 2023, **Perda RTRW Gianyar Ditetapkan 9.232,65 Hektare Sawah Menjadi LSD**, <https://www.gianyarkab.go.id/berita/detail/7209>, diakses pada 08 Maret 2023, pukul 16.00 WITA.

Kabupaten Gianyar Nomor 2 Tahun 2023 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gianyar.

Berbagai alasan yang menjadi faktor utama alih fungsi lahan menurut Irianto (2016:50) baik karena land rent, aturan, kompetisi, kesejahteraan petani, luasan pengelolaan lahan dan status pengelolaan lahan adalah: ⁵

- a. Kompetisi penggunaan lahan dampak dari pertumbuhan ekonomi
- b. Nilai tukar lahan untuk pembangunan permukiman, pertokoan dan wilayah industri jauh lebih tinggi dibandingkan nilai tukar (land rent) untuk sawah ¹⁸
- c. Terdesak oleh kebutuhan yang sangat penting (menyekolahkan anak) sedangkan harta yang dimiliki hanya tanah (sawah) sehingga tidak ada pilihan lain dan tanah harus dijual.

Alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan/pemanfaatan non pertanian seperti pembangunan sektor perumahan, industri, jasa, infrastruktur dan kegiatan ekonomi lainnya telah memicu terjadinya alih fungsi lahan pertanian secara besar-besaran dan tidak terkendali.⁶ Kabupaten Gianyar merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Bali yang terdampak dari adanya Peta Lahan Sawah Dilindungi dan beberapa wilayah tidak memenuhi konsep tata ruang. Penggunaan lahan tersebut dapat menghadang gerak investasi daerah dalam jangka waktu panjang.

⁵ KHOERUNNISA, NIDA, 2023, **FENOMENA ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI DESA MARGALUYU KECAMATAN MANONJAYA KABUPATEN TASIKMALAYA**, Sarjana thesis, Universitas Siliwangi, hlm.17.

⁶ Wahyu Triansyah; Andi Risma dan Aan Aswari, 2020, **Alih Fungsi Lahan Sawah Tanah Redistribusi yang Diberikan Pemerintah**, Disertasi, Universitas Muslim Indonesia, hlm.02.

Pasca ditetapkannya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1589/SK-HK.02.01/XII/2021 tanggal 16 Desember 2021 tentang Penetapan Peta Lahan Sawah yang Dilindungi pada Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Banten, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Bali, dan Provinsi Nusa Tenggara Barat, terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah pada pelaksanaannya. Dalam mengatasi permasalahan tersebut, maka disusun dan dikeluarkannya Petunjuk Teknis No. 5/Juknis-HK.02/VI/2022 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Lahan Sawah Yang Dilindungi Dengan Rencana Tata Ruang, Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, Izin, Konsesi, Dan/Atau Hak Atas Tanah.

Penelitian mengenai alih fungsi lahan ini sebelumnya sudah dapat dilakukan dan memiliki permasalahan serupa yakni berkurangnya luas lahan sawah yang terdapat di Kabupaten Temanggung. Penelitian tersebut membahas tentang pemetaan alih fungsi lahan pertanian dan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan mengenai alih fungsi lahan di Kabupaten Temanggung.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis melihat adanya kesenjangan norma dan praktek yang ada di lapangan. Hal ini dapat di buktikan dari berkurangnya luas lahan sawah yang dilindungi pada periode 2018-2020 di Kabupaten Gianyar sesuai dengan data dari Badan Pusat Statistik. Maka dari itu, penulis mengambil judul "Peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar Terkait Pelaksanaan Penyelesaian Ketidaksesuaian Lahan Sawah yang Dilindungi dengan Kegiatan Pemanfaatan Ruang" dengan rumusan masalah sebagai berikut.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar dalam pelaksanaan penyelesaian permasalahan ketidaksesuaian pemanfaatan ruang berdasarkan Petunjuk Teknis No. 5/Juknis-HK.02/VI/2022?
2. Bagaimanakah hambatan dalam keharmonisan pelaksanaan pemanfaatan ruang yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum⁷

- 1) Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya pada bidang penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa.
- 2) Untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum.
- 3) Sebagai syarat menyelesaikan jenjang Pendidikan Strata 1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar.

1.3.2 Tujuan khusus

- 1) Untuk mengetahui peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar dalam pelaksanaan penyelesaian permasalahan ketidaksesuaian pemanfaatan ruang berdasarkan Petunjuk Teknis No. 5/Juknis-HK.02/VI/2022.
- 2) Untuk mengetahui hambatan dalam keharmonisan pelaksanaan pemanfaatan ruang yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar.

⁷ Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati, 2021, **Buku Pedoman Penulisan Skripsi Tahun 2021**, Mahasaraswati, Denpasar, Hlm.65.

1.4 Metode Penelitian

1.4.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat atau penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya yang terjadi di masyarakat, dengan maksud menemukan fakta-fakta yang dijadikan data penelitian yang kemudian data tersebut dianalisis untuk mengidentifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.⁸ Dipenelitian ini juga untuk mengetahui kesenjangan antara bagaimana seharusnya peraturan hukum (*das sollen*) dan fakta yang ada pada kenyataannya dimasyarakat (*das sein*).

1.4.2 Jenis pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis, pendekatan antropologi dan pendekatan psikologi. Pendekatan yuridis sosiologis mengkaji hukum dengan pendekatan interdisipliner, yakni menggabungkan ilmu hukum dan ilmu sosial dalam sebuah pendekatan tunggal.⁹ Pendekatan tersebut menekankan pada memahami keyakinan, pemahaman, tindakan serta peran dari masing-masing informan atau pelaku. Pendekatan ini digunakan untuk mengetahui bagaimana kebiasaan/adat dan pola pikir pegawai

⁸ Bambang Waluyo, 2002, **Penelitian Hukum Dalam Praktek**, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.15-16.

⁹ Muhammad Chairul Huda, 2021, METODE PENELITIAN HUKUM (Pendekatan Yuridis Sosiologis), The Mahfud Ridwan Institute, Jawa Tengah, hlm.21.

terkait pelaksanaan dari tugas maupun fungsi Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gianyar terkait pelaksanaan penyelesaian ketidaksesuaian lahan sawah yang dilindungi dengan kegiatan pemanfaatan ruang.

1.4.3 Sumber data

1) Data primer

Data primer adalah data yang bersumber dari penelitian lapangan. Data yang diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan yaitu, baik responden maupun informan.¹⁰ Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan informan sebagai data primer. Informan yang akan digunakan dalam penelitian ini diperoleh secara langsung dari pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar.

2) Data sekunder

Data sekunder adalah suatu data yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari Peraturan Perundang-Undangan, Buku, Jurnal, Makalah, Konsep Hukum dan literatur hukum termasuk Putusan Pengadilan yang terkait untuk sebagai sumber atau pedoman untuk menganalisis isu atau permasalahan hukum.¹¹ Dengan kata lain, data ini dikumpulkan dari penelitian sebelumnya tanpa harus melakukan survei lapangan.

3) Data tersier

Data tersier bersumber dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, *black law dictionary* dan ensiklopedia hukum.¹²

1.4.4 Teknik pengumpulan data

¹⁰ Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati, 2021, **Buku Pedoman Penulisan Skripsi Tahun 2021**, Mahasaraswati, Denpasar, Hlm.73.

¹¹ *Ibid*

¹² *Ibid*, hlm.74.

Dalam penelitian hukum empiris dikenal teknik-teknik untuk mengumpulkan data yaitu: studi dokumen, wawancara, observasi, dan penyebaran kuisisioner/angket. Adapun penjelasan masing-masing teknik tersebut yaitu sebagai berikut:¹³

1. Teknik Studi Dokumentasi

Dokumentasi yaitu pengumpulan data yang bersumber dari buku-buku literatur yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diteliti yang dapat dilakukan dengan cara membaca dan memahami, selanjutnya mengambil teori-teori dan penjelasan dari bahan bacaan yang relevan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini.¹⁴

2. Teknik Wawancara (*Interview*)

Wawancara merupakan teknik mengumpulkan data-data yang diperoleh melalui wawancara dengan staf pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gianyar yang berlokasi di Jl. Sahadewa Komplek Civic No.7, Gianyar untuk mencari data berkaitan dengan pelaksanaan penyelesaian ketidaksesuaian Lahan Sawah yang Dilindungi dengan kegiatan pemanfaatan ruang. Dengan teknik wawancara tersebut agar memperoleh data yang valid dan dapat diuji atau diakui kebenarannya. Wawancara ini peneliti lakukan dengan menggunakan alat berupa pedoman wawancara atau *interview guide*.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Bahder Johan Nasution, 2008, **Metode Penelitian Ilmu Hukum**, Bandung, Mandar Maju, hlm. 21.

3. Teknik analisa data

Teknik analisis data yang peneliti lakukan secara metodologi penelitian hukum empiris dengan data kualitatif. Data kualitatif, yaitu data yang tidak berbentuk angka yang dapat diperoleh dari rekaman, pengamatan, wawancara, atau bahan tertulis seperti undang-undang, dokumen, buku-buku, dan sebagainya dan berupa ungkapan-ungkapan verbal.¹⁵

1.5 Sistematika Penulisan

Secara garis besar, sistematika penyajian skripsi ini terdiri dari lima bab, dengan perincian sebagai berikut:¹⁶

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan gambaran umum mengenai pokok permasalahan yang ingin diteliti sehingga menemukan permasalahan yang konkret dan hubungan antara permasalahan satu dengan lainnya. Pada bab ini secara umum menyajikan latar belakang masalah penelitian, rumusan masalah, ruang lingkup masalah, tujuan penelitian, metodologi penelitian serta sistematika penyajian isi dan susunan skripsi.

¹⁵ Muhammad Syahrur, 2022, **Pengantar Metodologi Penelitian Hukum: Kajian Penelitian Normatif, Empiris, Penulisan Proposal, Laporan Skripsi dan Tesis**, Dotplus Publisher, Riau, hlm. 07.

¹⁶ Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati, 2021, **Buku Pedoman Penulisan Skripsi Tahun 2021**, Mahasaraswati, Denpasar, hlm.48.

BAB II KAJIAN TEORI

Bab ini menguraikan landasan teoritis dan kajian pustaka dari masalah yang dibahas. Landasan teoritis yang dimaksud adalah Teori Peranan dan Teori Efektivitas. Kajian pustaka yang dimaksud adalah Pengertian Peranan, Lahan Sawah yang Dilindungi, Kesesuaian kegunaan pemanfaatan ruang, Profil ATR/BPN Kabupaten Gianyar.

BAB III PERANAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN GIANYAR DALAM PELAKSANAAN PENYELESIAN PERMASALAHAN KETIDAKSESUAIAN PEMANFAATAN RUANG BERDASARKAN PETUNJUK TEKNIK NO. 5/JUKNIS-HK.02/VI/2022

Bab ini menguraikan mengenai pembahasan rumusan masalah pertama. Dalam pembahasan pertama yaitu, Lokasi penelitian. Dalam pembahasan kedua, yaitu problematika yuridis dalam Kebijakan Laju Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah yang Dilindungi. Dan pembahasan ketiga, yaitu pelaksanaan Staf Pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gianyar melaksanakan tugasnya berdasarkan tanggung jawab sesuai dengan visi dan juga misi dari Badan Pertanahan Nasional.

BAB IV HAMBATAN DALAM KEHARMONISASIAN PELAKSANAAN PEMANFAATAN RUANG DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN GIANYAR

Bab ini menguraikan mengenai pembahasan rumusan masalah kedua. Dalam pembahasan pertama, yakni hambatan dalam Keharmonisasian Pelaksanaan Pemanfaatan Ruang di Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar.

Dalam pembahasan kedua, yakni strategi pengendalian laju alih fungsi lahan yang diterapkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menguraikan simpulan yang diperoleh dari hasil pembahasan sesuai dengan tujuan penelitian dan saran yang dapat diberikan sehubungan dengan simpulan yang diperoleh agar nantinya dapat berguna bagi penelitian selanjutnya.

