

HALAMAN SAMPUL DEPAN

**FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TIDAK EFEKTIFNYA PASAL 44 AYAT
(1) PERATURAN DAERAH KABUPATEN MALANG NOMOR 6 TAHUN
2015 TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN
BERKELANJUTAN KABUPATEN MALANG TERKAIT DENGAN
PEMBANGUNAN PERUMAHAN DI KABUPATEN MALANG**

TESIS

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar
Magister Kenotariatan (M.Kn.)**



Oleh :

LINDA VIDYA MEIRINA

NIM. 156010200111006

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

MALANG

2017

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS

Judul :

**FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB TIDAK EFEKTIFNYA PASAL 44 AYAT
(1) PERATURAN DAERAH KABUPATEN MALANG NOMOR 6 TAHUN
2015 TENTANG PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN
BERKELANJUTAN KABUPATEN MALANG TERKAIT DENGAN
PEMBANGUNAN PERUMAHAN DI KABUPATEN MALANG**

Oleh :

LINDA VIDYA MEIRINA

NIM. 156010200111006

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Kedua,

Prof. Dr. Moch. Bakri, SH., M.S.
NIP. 19500815 197903 1 002

Herlin Wijayati , SH., MH.
NIP. 19601020 198601 2 001

Mengetahui,

Ketua

Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Dr. Imam Koeswahyono, SH, M.Hum
NIP. 19571021 198601 1 002

RINGKASAN

Linda Vidya Meirina, Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Desember 2017, Faktor-Faktor Penyebab Tidak Efektifnya Pasal 44 Ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2015 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang Terkait Dengan Pembangunan Perumahan Di Kabupaten Malang, Prof. Dr. Moch. Bakri, SH., M.S., Herlin Wijayati, SH., MH.

Penelitian pada tesis ini bertujuan untuk melakukan analisis secara mendalam mengenai ketidakseuaian antara Pasal 44 Ayat (1) Perda PLPPB Kabupaten Malang dengan penerapannya yang ada di lapangan terkait pembangunan perumahan di atas lahan sawah irigasi.

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah mengenai apa faktor-faktor penyebab tidak efektifnya Pasal 44 Ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang terkait pembangunan perumahan di Kabupaten Malang dan apa saja strategi yang harus ditempuh untuk menekan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Malang. Tesis ini termasuk dalam penulisan hukum yuridis empiris. Lokasi penelitian di Organisasi Perangkat Daerah terkait yang berhubungan dengan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Malang dan di Desa Tegalgondo Kecamatan Karangploso yang menjadi titik fokus penelitian. Teknik memperoleh data yang digunakan adalah teknik observasi dan wawancara terarah (*interview guide*). Teknik analisis data menggunakan metode deskriptif kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh pada tahun 2017 faktor penyebab tidak efektifnya Pasal 44 Ayat (1) Perda PLPPB Kabupaten Malang adalah faktor substansi hukum karena belum ada peraturan pelaksanaannya berupa peraturan daerah yang menetapkan lahan pertanian pangan berkelanjutan (*by name by address*), sehingga mengakibatkan instrumen atau faktor lain yang mempengaruhi efektivitas penerapan Perda PLPPB Kabupaten Malang seperti faktor penegak hukum, sarana dan fasilitas, masyarakat, serta kebudayaan menjadi lumpuh. Strategi untuk menekan alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan di Kabupaten Malang melalui beberapa instrumen pengendalian yang antara lain adalah instrumen yuridis berupa peraturan pelaksanaan Perda PLPPB Kabupaten Malang yang mengikat diikuti ketentuan sanksi yang memadai harus segera dibuat, instrumen ekonomi berupa insentif, disinsentif dan kompensasi, instrumen penegak hukum yang mana harus sesegera mungkin dibentuk PPNS Penataan Ruang guna melakukan penyelidikan dan penyidikan mengenai pelanggaran tata ruang, dan instrumen perizinan dengan lebih memperketat pemberian izin terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian khususnya perumahan di Kabupaten Malang, untuk cara pengendaliannya adalah dengan membatasi alih fungsi lahan pada kawasan pertanian dengan tingkat produktivitas tinggi dan didukung jaringan irigasi yang baik serta mengembangkan prinsip hemat lahan seperti pembangunan rumah susun atau apartemen.

Kata kunci : Alih Fungsi, Lahan Pertanian, Kabupaten Malang

SUMMARY

Linda Vidya Meirina, Master of Notary Program, Law Faculty of Brawijaya University, December 2017, The Factors that Causing Ineffectiveness in Article 44 Section (1) of Local Regulation in Malang Regency Number 6 Year 2015 about The Protection of Sustainable Food Farming Land Regarding to Residential Construction in Malang Regency., Prof. Dr. Moch. Bakri, SH., M.S., Herlin Wijayati , SH., MH.

The research conducted in this thesis aimed to analyze the incompatibility between Article 44 Section (1) of Local Regulation in Malang Regency and its implementation in the field regarding to the residential construction on irrigated farmland.

This research intended to study the factors that causing ineffectiveness in article 44 section (1) of Local Regulation in Malang Regency Number 6 Year 2015 about The Protection of Sustainable Food Farming Land regarding to residential construction on irrigated farming land., as well as what are the strategy Government should do to minimize the misuse of farming land into non-agricultural area in Malang Regency. This thesis is juridical empirical research. It is conducted in Regional Work Unit (hereinafter to be referred as OPD) that manages the issue of farm land exploitation into non-agricultural area in Malang Regency, particularly in Desa Tegalondo Kecamatan Karangploso. This study implemented observation and guided interview as the technique in collecting the required data. And the data were analyzed using descriptive qualitative method.

Based on the research findings obtained in 2017, the causing factors of the ineffectiveness in article 44 section (1) of Local Regulation in Malang Regency Number 6 Year 2015 about The Protection of Sustainable Food Farming Land is the legal substances. This is because the unavailability of policy for the implementation, or other causing factors which influenced the effectiveness of its implementation, such as the legal enforcers, facilities, society, and the culture. There are some strategies that can be implemented to minimize the misuse of farmland into residential area that is through managing several controlling instruments, those are: (1) the juridical instruments, such as the policy in implementing the Local Regulation in Malang Regency followed by the suitable punishment to be given; (2) economic instrument, for example: incentive, disincentive, and compensation; (3) law enforcer instrument, by forming the Civil Servant Investigator for Spatial Planning to conduct enquiry and investigation regarding to the violation to land use, and strengthen the legalization instrument for the conversion of farm land to non-agricultural area, especially residential area in Malang Regency. The only way to control the conversion of farm land is by limiting the land conversion in high-productivity area, facilitate the area with well-functioned irrigation system, and develop the “save the land” principle from residential construction, such as flats or apartement.

Keywords : *Conversion, Farming Land, Malang Regency*

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur dan sembah sujud penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, pemilik segala Dzat dan penentu atas segala hal. Atas ridhoNya, akhirnya penulis berhasil menyelesaikan tesis ini dengan lancar. Tidak lupa, shalawat serta salam kepada Baginda Rasul, Muhammad SAW.

Penyusunan tesis ini mempunyai tujuan yang utama untuk melengkapi salah satu syarat dalam mencapai derajat magister (S2) dalam bidang kenotariatan pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan tesis ini tidak luput dari kekurangan, baik dari segi materi yang disajikan maupun dari segi analisisnya, namun penulis berharap bahwa tesis ini mampu memberikan manfaat baik bagi penulis maupun bagi pembacanya.

Pada kesempatan ini tidak lupa penulis mengucapkan rasa terima kasih yang tulus kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Mohammad Bisri, M.S., selaku Rektor Universitas Brawijaya Malang;
2. Bapak Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang;
3. Bapak Dr. Imam Koeswahyono, SH., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang;
4. Bapak Prof. Dr. Moch. Bakri, SH., M.S., selaku Dosen Pembimbing Utama penulisan tesis ini yang telah bersedia menyediakan waktu dan pemikirannya untuk memberikan bimbingan dan arahan bagi penulis;

5. Ibu Herlin Wijayati, SH., MH., selaku Dosen Pembimbing Kedua penulisan tesis yang telah memberikan nasehat serta arahnya selama penulis menyelesaikan tesis ini;
6. Para Dosen Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang atas ilmu yang telah diberikan;
7. Seluruh Staf Pegawai Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Malang, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Malang, Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Malang, Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Cipta Karya Kabupaten Malang, serta Dinas Pekerjaan Umum Sumber Daya Air Kabupaten Malang, serta masyarakat Desa Tegalgondo Kecamatan Karangploso Kabupaten Malang yang banyak memberikan sumbangan pikiran dan banyak memberikan data untuk terwujudnya tesis ini.
8. Bapak H. Sunarya, S.E. dan Ibu Hj. Yuliati, kedua orangtuaku yang selalu memberikan cinta, kepercayaan, nasehat, dorongan, bantuan dan doa yang tiada henti, salah satu motivatorku untuk masuk magister kenotariatan;
9. Andry Hidayat Adhitama, A.Md., Ella Tri Novita Kusumaningtyas, S.E., dan Yogi Ramadhani Hidayat, S.E., kakak-kakakku yang selalu memberikan dukungannya dalam pembuatan tesis ini;
10. Partnerku Muhamad Lufti Juniarto Ahmad, yang selalu menjadi komentator dalam pembuatan tesis ini;
11. Teman-teman terbaikku selama menempuh studi di Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Nena Nora, Nury Annisa, Sri

Olawaty, Dewi Saraswati, Anjel Ria, dan semua teman-teman Kelas A Magister Kenotariatan 2015, terimakasih untuk kebersamaannya selama ini.

12. Seluruh mahasiswa Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Kita Katakan Dengan Bangga: "VIVA JUSTISIA!!"

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada semua pihak yang telah memberikan batuan dan dukungannya. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan hukum ini masih jauh dari sempurna, mengingat keterbatasan dan kemampuan penulis. Oleh karena itu, dengan lapang dada penulis ingin mengharapkan segala saran dan kritik yang bersifat membangun dari semua pihak untuk kesempurnaan penulisan hukum ini. Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam pembuatan tesis ini penulis melakukan kesalahan baik disengaja maupun tidak disengaja. Semoga laporan tesis ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Malang, Desember 2017

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul Depan.....	i
Halaman Pengesahan	ii
Halaman Ringkasan	iii
Halaman <i>Summary</i>	iv
Halaman Kata Pengantar.....	v
Halaman Daftar Isi	viii
Halaman Daftar Tabel	x
Halaman Daftar Gambar	xi
Halaman Daftar Singkatan	xii
Bab I. Pendahuluan	1
1.1.Latar Belakang Masalah.....	1
1.2.Rumusan Masalah	11
1.3.Tujuan Penelitian	12
1.4.Manfaat Penelitian	12
1.5.Orisinalitas Penelitian	13
1.6.Kerangka Teoritik	18
1.6.1. Teori Efektivitas Hukum	18
1.6.2. Teori Keberlakuan Hukum	23
1.6.3. Teori Perizinan	24
1.7.Metode Penelitian.....	26
1.7.1. Jenis Penelitian	26
1.7.2. Pendekatan Penelitian.....	27
1.7.3. Lokasi Penelitian	27
1.7.4. Data Penelitian.....	28
1.7.5. Teknik Analisis Data	30
1.7.6. Definisi Operasional.....	30
1.8.Sistematika Penulisan	30
1.9.Desain Penelitian.....	32
Bab II. Kajian Pustaka.....	34

2.1.Kajian tentang Alih Fungsi	34
2.2.Kajian tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	35
2.3.Kajian tentang Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Lahan	37
2.4.Kajian tentang Perusahaan Pembangunan Perumahan	39
Bab III. Hasil dan Pembahasan	41
3.1.Gambaran Umum Lokasi Penelitian	41
3.1.1. Wilayah dan Geografis Kabupaten Malang.....	41
3.1.2. Penggunaan Lahan di Kabupaten Malang.....	42
3.2.Faktor-Faktor Penyebab Tidak Efektifnya Pasal 44 Ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang terkait pembangunan perumahan di Kabupaten Malang	49
3.3.Strategi yang harus ditempuh untuk menekan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Malang	85
Bab IV. Kesimpulan dan Saran.....	102
4.1. Kesimpulan	102
4.2. Saran	104
Daftar Pustaka	105
Lampiran	

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1 Orisinalitas Penelitian	13
Tabel 3.1 Luas Lahan Sawah Bukan Sawah dan Bukan Pertanian (hektar)	43
Tabel 3.2 Penggunaan Lahan Sawah Kecamatan Kepanjen, Pakis, Lawang, Singosari, dan Karangploso	44
Tabel 3.3 Penggunaan Lahan Sawah Kecamatan Karangploso 2013-2016.....	45
Tabel 3.4 Klasifikasi Jaringan Irigasi.....	46
Tabel 3.5 Status Daerah Irigasi UPT Singosari Kecamatan Karangploso	47
Tabel 3.6 Izin Perubahan Status Tanah Basah Menjadi Tanah Kering tahun 2013.....	81
Tabel 3.7 Izin Lokasi tahun 2014.....	83
Tabel 3.8 Kriteria Zonasi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah	90
Tabel 3.9 Rata-rata Produktivitas Padi 2012-2016	91
Tabel 3.10 Data Jaringan Irigasi Kecamatan Poncokusumo.....	92
Tabel 3.11 Data Jaringan Irigasi Kecamatan Bantur	93
Tabel 3.12 Data Jaringan Irigasi Kecamatan Kalipare.....	94
Tabel 3.13 Data Jaringan Irigasi Kecamatan Jabung	95
Tabel 3.14 Data Jaringan Irigasi Kecamatan Kepanjen	96
Tabel 3.15 Data Jaringan Irigasi Kecamatan Pakis.....	97
Tabel 3.16 Data Jaringan Irigasi Kecamatan Pagelaran.....	98
Tabel 3.17 Data Jaringan Irigasi Kecamatan Tajinan	99

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1 Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malang Desa Tegalgondo	10
Gambar 3.1 Batas Kabupaten Malang	41
Gambar 3.2 Eksisting Guna Lahan Kabupaten Malang.....	48
Gambar 3.3 Prosedur Pengurusan Izin Alih Fungsi Lahan.....	76
Gambar 3.4 Prosedur Pengurusan Izin Lokasi.....	80

DAFTAR SINGKATAN

UUDNRI 1945	: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
UU PLPPB	: Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
UUPR	: Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
Perda PLPPB	: Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang
Perda RTRW	: Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malang
PLPPB	: Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
RTRW	: Rencata Tata Ruang Wilayah
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
PPNS Penataan Ruang	: Penyidik Pegawai Negeri Sipil Penataan Ruang
Satpol PP	: Satuan Polisi Pamong Praja