

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Pembangunan daerah sebagai bagian integrasi dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonomi, suatu daerah harus memiliki kewenangan dan tanggungjawab dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan serta adanya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut azas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Hak menyelenggarakan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Meskipun demikian, di era globalisasi sekarang masih terdapat pula permasalahan-permasalahan baru. Salah satu permasalahan tersebut

merupakan masalah pangan. Dimana ketahanan pangan saat ini menjadi salah satu persoalan yang mendapatkan perhatian dari dunia internasional. Dimana pangan pada manusia dapat digambarkan sebagai kebutuhan untuk terus tumbuh dan berkembang demi kelangsungan hidup. Dari pemahaman pangan di atas maka merupakan masalah besar bagi suatu negara apabila dihadapkan pada krisis pangan.¹

Oleh karena itu seiring dengan dinamika kehidupan manusia, penggunaan lahan bagi persediaan ketahanan pangan sangat diharapkan keberadaannya. Saat ini penggunaan lahan mulai mengalami pergeseran. Pergeseran tersebut akhirnya menimbulkan permasalahan yang cukup kompleks dan dilematis, terutama dipengaruhi oleh peningkatan populasi manusia, inovasi pada ilmu pengetahuan dan teknologi serta pesatnya pembangunan pada segala bidang kehidupan, seperti pembangunan ekonomi. Lahan sawah irigasi (produktif) yang semula terfokus pada kegiatan menanam padi dan komoditas bahan pangan lainnya kini berubah menjadi daerah pemukiman ataupun sarana penunjang sektor kehidupan lainnya.

Hingga sekarang Indonesia menjadi negara agraris yang sebagian besar penduduknya bekerja disektor pertanian akan tetapi oleh karena peningkatan populasi atau pertumbuhan penduduk yang tinggi dan dihadapkan kepada

¹ Romano Besin Berek, 2018, *Peran Food And Agriculture Organization (FAO) Dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan Di Provinsi Nusa Tenggara Timur Melalui Program Pertanian Konservasi*, Global Political Studies Jurnal Vol. 2. No. 2 Oktober, <https://ojs.unikom.ac.id/index.php/gps/article/view/2029>, diakses tanggal 15 Februari 2024, hlm.

keterbatasan lahan pertanian sementara kebutuhan pangan juga meningkat menyebabkan terjadinya kerawanan dan krisis pangan.

Berkenaan dengan kerawanan dan krisis pangan, maka sesuai dengan pembaharuan agraria dan aturan yang berlaku yang berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya yang ada dalam suatu wilayah, khususnya pada sektor pertanian itu, telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan, sebagai sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina mengendalikan dan mengawasi lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.

Perlindungan lahan pertanian pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam penataan ruang wilayah. Hal itu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan tindak lanjutnya (derivasinya) ialah adanya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Kawasan dan Alih Fungsi 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.

Demikianpun untuk Kabupaten Malaka dalam rangka menjaga ketahanan dan kedaulatan pangan, serta kemandirian pangan nasional tersebut, Kabupaten Malaka pun menopang ketahanan dan kedaulatan pangan tersebut dengan cara mengidentifikasi berbagai lahan pertanian untuk

dipersiapkan dan dialokasikan sebagai zona/wilayah untuk memproduksi pangan dalam hal ini zona pertanian tanaman padi bagi kebutuhan konsumsi masyarakat demi kelangsungan hidup dan kemandirian pangan Kabupaten Malaka.

Berdasarkan amanat undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, Pemerintah Kabupaten Malaka memiliki kewenangan untuk menata dan mengatur tata ruang wilayah di Kabupaten Malaka sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, yang berbunyi : Negara memberikan “kewenangan” penyelenggaraan penataan ruang kepada pemerintah dan pemerintah daerah.

Setiap wilayah administratif diberi kewenangan menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah sebagai acuan pemanfaatan lahan di wilayah/daerahnya masing-masing. Tata ruang wilayah dapat dibuat dan ditetapkan dengan peraturan daerah dari masing-masing daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi.²

Pelaksanaan pemanfaatan ruang merupakan pelaksanaan sektoral dan pengembangan wilayah, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun oleh masyarakat harus mengacu pada rencana tata ruang.

Pelaksanaan pemanfaatan ruang diselenggarakan untuk :³

1. Mewujudkan struktur ruang dan pola ruang yang direncanakan untuk menjamin keberlangsungan kehidupan masyarakat secara berkualitas.

² Hasni, 2016, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPPLH*, RajaGrafindo Persada, Edisi Ketiga, Cetakan ke-4, September hlm.53

³ Waskito dan Hadi Arnowo, 2018, *Pertanahan Agraria dan Tata Ruang*, Pranadamedia Group (Divisi Kencana) Edisi Pertama, Cetakan ke – 2, April, Jakarta, hlm. 53

2. Mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dan dilaksanakan secara terpadu.

Berkenaan dengan kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, maka Pemerintah Kabupaten Malaka telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malaka Tahun 2017-2037.

Meskipun kewenangan penataan ruang telah diberikan kepada pemerintah dan pemerintah daerah Kabupaten/Kota, tetapi dalam hal pelaksanaan kegiatan penyusunan peraturan daerahnya, pemerintah daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi wajib menghormati hak yang dimiliki orang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, yang berbunyi : “penyelenggaraan Tata Ruang sebagaimana dimaksudkan pada ayat (2) dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Sekaitan dengan Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, yang mengamanatkan “penyelenggaraan penataan ruang dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”, maka perundang-undangan yang terkait dengan hak-hak orang atau masyarakat dimaksud antara lain meliputi :

1. Pasal 28 huruf h ayat (4) UUD 1945 dan Amandemen, orang berhak memiliki hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang dan harus dilindungi dengan ganti kerugian.
2. Dalam Pasal 570 KUH Perdata, mengatur bahwa hak milik untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan dengan cara bagaimanapun juga asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkan dan tidak mengganggu hak-hak orang lain.
3. a. Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) Undang - Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia berbunyi : “hak milik (termasuk lahan pertanian) sebagai hak asasi dan jaminan tidak adanya perampasan secara sewenang-wenang atas hak miliknya oleh siapapun”.
- b. Pasal 37 ayat (1) tentang syarat mencabut hak milik adalah untuk kepentingan umum, dengan pemberian ganti rugi dan harus berdasarkan Undang-Undang.
4. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk “Kepentingan Umum” berbunyi: “kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugiannya yang layak dan adil kepada pihak yang berhak”.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk dan Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang, juga mengatur dengan jelas tentang hak-hak dan peran serta masyarakat dalam upaya

perencanaan, untuk ikut serta mengatur dan menentukan rencana dan kewajiban untuk melaksanakan dan mengawasi pelaksanaan rencana tata ruang wilayah dan pembangunan sehingga dengan demikian hak-hak dan kewajiban masyarakat terayomi.

Dengan mendasari berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, maka pemerintah dan pemerintah daerah/kota dan provinsi mempunyai kewajiban untuk melindungi hak-hak masyarakat adalah mutlak adanya sesuai dengan tugas dan tanggungjawab negara sebagai suatu organisasi kekuasaan yang diberi wewenang oleh masyarakat melalui perundang-undangan untuk mengatur dan menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat. Kewajiban untuk mengatur dan melindungi hak dan kewajiban masyarakat dalam suatu produk hukum mutlak adanya, karena hukum itu dibentuk untuk mengatur dan melindungi kepentingan subjek hukum baik manusia secara individu maupun secara bersama-sama. Konstitusi negara kita telah meletakkan dasar-dasar perlindungan hukum hak-hak individu dan masyarakat.

Selain negara bertanggungjawab terhadap ketertiban, ketentraman dan kesejahteraan masyarakat, pemerintah dan pemerintah daerah/kota dan provinsi berkewajiban pula melindungi hak-hak masyarakat, baik hak-hak yang bersifat individu maupun hak-hak masyarakat/sosial. Perlindungan hukum hak-hak dalam hal ini adalah perlindungan hak dan martabat manusia terhadap hak atas dirinya dan sesuatu benda yang dikuasai atau dimilikinya.

Dikatakan dilindungi oleh hukum apabila sesuatu itu diatur dan dilindungi oleh peraturan perundang-undangan dan hukum yang berlaku.

Dengan demikian konsep penataan ruang hendaknya dan harusnya demi pembangunan yang berkelanjutan, maka sekaitan dengan hak-hak masyarakat atas harta kekayaan lahan pertanian tanaman padi (persawahan) yang dilindungi hukum perlu ada keseimbangan dalam pembentukan peraturan daerah yakni wajib melibatkan masyarakat pemegang hak atas lahan tanah pertanian tanaman padi (persawahan) sebagai yang terdampak dan perlu memperhatikan pula dengan mengacu kepada prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan hak atas tanah pertanian terutama prinsip kelestarian dan keberlanjutan, prinsip keadilan dan kepastian hukum, serta prinsip kemanfaatan.

Dan hal ini berkaitan dengan tujuan perlindungan hukum sebagaimana tujuan dari hukum itu sendiri, yaitu untuk :

- 1) Kepastian hukum
- 2) Kemanfaatan hukum
- 3) Keadilan hukum dan
- 4) Jaminan hukum⁴

Bahwa penulisan ini difokuskan pada lokasi/kawasan Tata Ruang Wilayah dengan peruntukan pertanian tanaman padi, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang

⁴ Muhamad Sadi Is, Kun Budianto, 2021, *Hukum Administrasi Negara*, Kencana, Edisi Pertama, Cetakan ke – 1 Maret Jakarta, hlm. 144

Wilayah Kabupaten Malaka Tahun 2017-2037 paragraf ke-2 tentang kawasan peruntukan pertanian Pasal 28 ayat (2) tentang kawasan peruntukan tanaman pangan, huruf a Tentang Tanaman Padi Nomor 4 dari 4 (empat) Kecamatan, yang salah satunya yang dipilih adalah Kecamatan Malaka Tengah yang meliputi Desa Wehali dan Desa Harekaka. Sedangkan 3 (tiga) kecamatan lainnya ialah Kecamatan Io Kufeu, Kecamatan Malaka Barat dan Kecamatan Weliman.

Dengan pemetaan ruang wilayah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malaka Tahun 2017-2037 yang pengaturan salah satunya mengenai kawasan Tata Ruang Wilayah peruntukan pertanian tanaman padi, maka untuk mempertahankan kawasan tata ruang wilayah persawahan Desa Wehali dan Desa Harekaka tersebut, sangat dibutuhkan pengawalan/pengawasan/monitoring aparatur perangkat daerah pemerintah Kabupaten Malaka dalam hal ini Badan Perencanaan Pembangunan, Ristek dan Inovasi Daerah Kabupaten Malaka, Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Kabupaten Malaka, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Malaka, Badan Pertanahan Kabupaten Malaka, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Malaka, dan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Malaka untuk berperan memonitoring dan mengendalikan pemanfaatan lahan kawasan Tata Ruang Wilayah peruntukan pertanian tanaman padi sebagai tindak lanjut pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata

Ruang Wilayah Kabupaten Malaka Tahun 2017-2037 bagi terlaksananya ketentuan paragraf ke-2 tentang kawasan peruntukan pertanian Pasal 28 ayat (2) tentang kawasan peruntukan tanaman pangan huruf a tentang tanaman padi.

Tujuan pengendalian pemanfaatan ruang adalah untuk menjamin terwujudnya tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang. Hal ini oleh karena telah ditentukan zona peruntukan pertanian tanaman padinya pada Desa Wehali dan Desa Harekaka, Kecamatan Malaka Tengah.

Oleh karena itu diperlukan kesadaran masyarakat petani untuk mematuhi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malaka Tahun 2017-2037 khususnya paragraf ke-2 tentang kawasan peruntukan pertanian Pasal 28 ayat (2) tentang kawasan peruntukan tanaman pangan huruf a tentang tanaman padi di Desa Wehali dan Desa Harekaka Kecamatan Malaka Tengah untuk tetap di pertahankan sebagai kawasan Tata Ruang Wilayah/zona peruntukan pertanian tanaman padi (persawahan).

Akan tetapi kenyataan di lapangan mengenai lahan kawasan tata ruang wilayah/zona peruntukan pertanian tanaman padi Desa Wehali dan Desa Harekaka tersebut telah tersebar pembangunan rumah-rumah penduduk/masyarakat, baik rumah tinggal, rumah kios, toko, mebel dan lainnya.

Dengan tersebarnya jumlah bangunan rumah-rumah penduduk di lahan kawasan tata ruang wilayah/zona peruntukan pertanian tanaman padi pada

Desa Wehali dan Desa Harekakae Kecamatan Malaka Tengah yang merupakan pelanggaran terhadap peraturan daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malaka Tahun 2017-2037 sebagai akibat dari penggunaan lahan kawasan tata ruang wilayah peruntukan pertanian tanaman padi, yang tentu dapat berpengaruh terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malaka Tahun 2017-2037.

Berdasarkan hal-hal dan permasalahan sebagaimana telah terurai di atas, maka penulis tertarik dan berketetapan untuk melakukan kajian akademik melalui penelitian, dengan judul : IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NOMOR 1 TAHUN 2017 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN MALAKA TAHUN 2017-2037 (STUDI KASUS PENGGUNAAN LAHAN KAWASAN TATA RUANG WILAYAH PERUNTUKAN PERTANIAN TANAMAN PADI DESA WEHALI DAN DESA HAREKAKAE KECAMATAN MALAKA TENGAH).

1.2. RUMUSAN MASALAH

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi peraturan daerah nomor 1 Tahun 2017 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Malaka tahun 2017-2037 studi kasus penggunaan lahan kawasan tata ruang wilayah peruntukan pertanian tanaman padi Desa Wehali dan Desa Harekakae Kecamatan Malaka Tengah?

2. Apa saja faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan/implementasi Peraturan Daerah nomor 1 Tahun 2017 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malaka Tahun 2017-2037

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dari penelitian ini, adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan/implementasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malaka 2017-2037 studi kasus penggunaan lahan kawasan tata ruang wilayah peruntukan pertanian tanaman padi Desa Wehali dan Desa Harekaka Kecamatan Malaka Tengah.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malaka tahun 2017-2037.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

1.4.1. Manfaat Teoritis

Adapun manfaat teoritis dari hasil penelitian ini adalah untuk memperkaya ilmu pengetahuan hukum perdata tanah (Hukum Agraria) khususnya hukum tata ruang wilayah.

1.4.2. Manfaat Praktis

1.4.2.1. Bagi Pemerintah Kabupaten Malaka

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pemerintah Kabupaten Malaka sebagai masukan dalam mengawal pelaksanaan kebijakan yang telah dibuatnya melalui Peraturan Daerah Nomor 1

Tahun 2017 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malaka
Tahun 2017-2037.

1.4.2.2. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat agar

:

1. Lahan pertanian tanaman padi (persawahan) penting untuk dilindungi agar ketahanan pangan beras terwujud dan berkelanjutan dan berkemandirian.
2. Hak rakyat atas pangan (beras) terpenuhi, dan
3. Menjaga kelestarian lingkungan hidup (ruang wilayah/zona peruntukan pertanian tanaman padi/persawahan).
4. Mengetahui hak-hak masyarakat petani terdampak atas lahannya yang ditetapkan sebagai lokasi/kawasan tata ruang wilayah dengan peruntukan pertanian tanaman padi (persawahan) apakah masih dapat dialihkan fungsinya atau tidak dan/atau diperjualbelikan (dialihkan haknya) kepada pihak (orang) lain.

1.4.2.3. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk memenuhi syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Mata Kuliah Skripsi dan bermanfaat pula sebagai bahan acuan/referensi bagi peneliti selanjutnya, jika penulis tersebut meneliti terkait implementasi peraturan daerah tersebut.