

REFORMULASI PENETAPAN LAHAN HIJAU DI KABUPATEN MALANG

(Studi terhadap Antinomi Peraturan daerah Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten Malang)

-Romdhoni-

ABSTRAK

Penelitian ini menghasilkan: *Pertama*, terjadi ketidakharmonisan norma antara kedua aturan dalam penetapan angka lahan hijau yang berbeda, dimana angka yang terdapat dalam Perda LP2B adalah 45.888,23 Ha, angka ini lebih besar dibandingkan dengan Perda RTRW yaitu seluas 33.110, 3 Ha sehingga terdapat selisih luas lahan hijau sebesar 12.777,3 Ha. Umumnya dalam praktik lahan hijau semakin berkurang, bukan bertambah. Kedua, pembentukan Perda LP2B tidak partisipatif, hal ini dibuktikan karena Perda itu dalam pembentukannya tidak melakukan harmonisasi norma dengan RTRW, padahal dalam UU LP2B, diamanatkan bahwa penetapan LP2B harus disesuaikan dengan RTRW. Adapun dampak dari ketidakpastian norma itu, pertama, memberikan dampak negatif terhadap faktor perizinan dibidang investasi. Dengan demikian penulis memberikan rekomendasi hukum, yang dikaji lebih dulu menggunakan pendekatan politik hukum, dimana menghasilkan dua hal utama yang menjadi rambu-rambu perubahan Perda LP2B, yakni kepastian hukum dalam segala bidang dan partisipasi masyarakat yang ideal.

Kata Kunci: Reformulasi, Perda LP2B dan RTRW, Penetapan, dan Lahan hijau

ABSTRACT

This research results: First, there is a disharmony between the two rules in the determination of different numbers of green land, where the number contained in the LP2B regional regulation is 45,888.23 Ha, this figure is greater than the RTRW Perda which is 33,110, 3 Ha so there are the difference in green land area is 12,777.3 hectares. Generally in practice the green land is decreasing, not increasing. Second, the formation of the LP2B Perda is not participatory, this is proven because the Perda in its formation does not harmonize norms with the RTRW, whereas in the LP2B Law, it is mandated that the stipulation of LP2B must be adjusted to the RTRW. The impact of the norm uncertainty, first, has a negative impact on licensing factors in the investment sector. Thus the authors provide legal recommendations, which are reviewed first using the political approach, which produces two main things that become the signs for changes in LP2B regional regulations, namely legal certainty in all fields and ideal community participation.

Keywords: Reformulation, Perda LP2B and RTRW, Determination, and Green Land

PENDAHULUAN

Penelitian ini berbasis pada masalah penetapan lahan hijau di Kabupaten Malang. Jawaban sementara, telah terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh pemilik lahan, dimana lahan yang dimilikinya sudah ditetapkan lahan hijau. Pelanggaran tersebut, berbentuk dialihkannya lahan hijau, menjadi lahan kuning (boleh dibangun). Salah satu alasan/praduga sementara adalah, penetapan lahan hijau yang dieksekusi melalui Peraturan Daerah Kabupaten Malang, tidak dilakukan secara partisipatif dan berhaluan dengan kebijakan hukum di level daerah (Rencana Tata Ruang dan Wilayah/RTRW). Penelitian ini, limitasi pada

beberapa lahan hijau di Kabupaten Malang, dan di wilayah perbatasan dengan Kota Malang (seperti Dau, Sawojajar, Gadang, dan sebagainya). Untuk memahami lebih mendalam, terlebih dulu penulis akan menguraikan beberapa hal sebagai berikut.

Negara Hukum sebagai basis paradigma sistem bernegara, telah memberikan amanat bahwa setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan

perundang-undangan.¹ Tanah secara kongkrit difungsikan sebagai tempat manusia melakukan hampir segala macam aktivitas untuk mempertahankan hidup. Aktivitas manusia pertama kali adalah bercocok tanam, sehingga tanah terutama disektor pertanian merupakan sektor utama di Indonesia. Dengan majunya perkembangan zaman itu mempengaruhi peningkatan pembangunan ekonomi di Indonesia yang mengakibatkan tingginya permintaan masyarakat akan lahan kosong atau tanah untuk kepentingan individual maupun badan hukum tertentu demi kepentingan tertentu juga.² Desakan kebutuhan lahan untuk pembangunan begitu kuat, sementara luas lahan tidak bertambah atau terbatas. Saat ini lahan pertanian di perkoaan dan perbatasan kota, mempunyai nilai lahan yang rendah dibanding peruntukan lahan lain (non pertanian), akibatnya lahan pertanian secara terus menerus akan mengalami konversi lahan ke nonpertanian.³ Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian 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 tanah.⁴ Pertumbuhan penduduk yang cepat diikuti dengan kebutuhan perumahan menjadikan lahan-lahan pertanian berkurang diberbagai daerah. Lahan yang semakin sempit semakin terfragmentasi akibat kebutuhan perumahan, lahan industri, dan sebagainya. Petani lebih memilih bekerja di sektor informal daripada bertahan di sektor pertanian. Daya tarik sektor pertanian yang terus menurun juga menjadikan petani cenderung diikuti dengan alih fungsi

lahan.⁵ Pemilik lahan mengalihfungsikan lahan pertaniannya untuk kepentingan non pertanian oleh karena mengharapkan keuntungan/penghasilan lebih. Secara ekonomis lahan pertanian, terutama sawah, harga jualnya tinggi karena biasanya berada di lokasi yang berkembang.

Pertambahan jumlah penduduk yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia tentunya harus diiringi dengan pertumbuhan ekonomi masyarakat dimana hal ini akan sedikit banyak membutuhkan pemanfaatan lahan termasuk pemanfaatan lahan pertanian. Pemenuhan kebutuhan lahan untuk menunjang perekonomian masyarakat tentunya harus tetap mempertimbangkan kebutuhan pangan masyarakat, dan begitu pula sebaliknya sehingga tercipta pola pertumbuhan yang berimbang di berbagai sektor. Dalam konteks konstitusi sosial, Jimly Asshiddiqie menjelaskan dampak globalisasi selalu mempengaruhi segala tingkatan, dampak tersebut adalah terjadinya proses universalisasi nilai-nilai ideal dalam perikehidupan umat manusia, termasuk juga desa-desa dan wilayah pertanian di seluruh dunia. Meski lokalitas pasti ada ciri khas masing-masing, tetapi universalisasi tidak dapat dihindari.⁶ Lebih lanjut ia menjelaskan, bahwa pada era saat ini, untuk peningkatan ekonomi, telah terjadi urbanisasi secara besar-besaran di beberapa negara seperti India, dan China, namun dengan Indonesia, urbanisasi tidak dilakukan dalam arti fisik. Jimly Asshiddiqie menawarkan konsep '*masyarakat madani desa*' dan '*desa masyarakat madani*' yakni masyarakat desa yang tumbuh dan berkembang, mengalami perubahan urbanizing atau menjadi mengkota

¹ Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 11

² Sherly Permata Sari. *Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Tempat Tinggal Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2016. dalam <http://e-journal.uajy.ac.id/10560/1/JURNALHK10976.pdf>, diakses pada 5 Juli 2018

³ Hariyanto. *Pola dan Intensitas Konversi Lahan Pertanian di Kota Semarang Tahun 2000-2009*, dalam <http://unnes.ac.id>, diakses pada 5 Juli 2018

⁴ Widjanarko, dkk, *Aspek Pertanahan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (sawah)* (Jakarta: Pusat Penelitian dan pengembangan BPN, 2006), hal. 60

⁵ Gunanto, E.S. *Konversi Lahan Pertanian Mengkhawatirkan* (Jakarta: PT. Raja Persada Grafika, 2007), hal. 35

⁶ Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi Dan Konstitusionalisasi Kehidupan Masyarakat Sosial Madani* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2015), hlm. 359

dengan ciri keberadapan atau *civility* dan segala ciri-ciri kualitas hidup dan kehidupan warganya, bukan masyarakat desa yang berpindah ke kota dalam arti fisik. Perkembangan desa menjadi masyarakat madani desa dan kemudia menjadi kota seharusnya dirancang sejak awal, sehingga bukan perpindahan fisik yang menjadi tujuan pembangunan.⁷ Artinya, lahan pertanian yang merupakan tempat pencaharian awal para petani, dapat dialihfungsikan untuk meningkatkan peradaban dan perekonomian di suatu wilayah, karena dengan nilai ekonomis lahan tersebut lebih tinggi, jika tidak digunakan untuk pertanian.

Salah satu usaha yang sudah terlihat paska reformasi, adalah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU Penataan Ruang). Dalam pasal 2 UU Penataan Ruang, disebutkan bahwa penataan ruang diselenggarakan salah satunya berdasarkan asas keberdayagunaan dan keberhasilgunaan. Dalam penjelasan UU Penataan ruang, yang dimaksud dengan asas tersebut bahwa bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.⁸ Asas tersebut bertujuan agar dalam merencanakan suatu kawasan wilayah tentunya diperlukan pertimbangan keberhasilan perencanaan dari sektor ekonomi, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta aspirasi masyarakat.

Adapun tata ruang nasional memuat tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional, rencana struktur ruang wilayah nasional yang meliputi sistem perkotaan nasional yang terkait dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana utama.⁹

Namun perjalan perundang-undangan di Indonesia, tidak berjalan harmonis, pasalnya UU Penataan Ruang yang sudah mengupayakan

kemajuan ekonomi dalam segala sektor, khususnya pertanian, bertentangan dengan kebijakan hukum lainnya. Pertentangan itu, terjadi dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan berkelanjutan (UU Perlindungan LP2B). dalam UU *a quo* dijelaskan, bahwa pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia sehingga pemenuhannya merupakan salah satu kewajiban asasi yang harus dipenuhi secara bersama-sama oleh negara dan masyarakatnya. Untuk mencapai kemakmuran rakyat maka salah satu upaya yang dilakukan Pemerintah adalah menjaga kemandirian pangan yaitu:¹⁰

Kemampuan produksi pangan dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup ditingkat rumah tangga, baik dalam jumlah, mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal dan meningkatkan ketahanan pangan, yaitu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Terdapat beberapa permasalahan antara UU Perlindungan LP2B, yang kemudian penulis teliti. Pertama, terkait dengan ketahanan pangan dan kemandirian pangan adalah terwujudnya perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Lahan Pertanian pangan berkelanjutan menurut UU Perlindungan LP2B adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional. Kemudian yang kedua, adalah mengenai penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B). LP2B merupakan

⁷ *Ibid.* Hlm. 361

⁸ Lihat Penjelasan Pasal 2 Huruf D Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

⁹ Lihat pasal 20 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

¹⁰ Lihat pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

manifestasi dari asas yang terkandung dalam UU Perlindungan LP2B, yakni asas kemanfaatan, keberlanjutan, dan konsistensi serta asas sosial budaya. LP2B adalah adalah bidang lahan pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional.¹¹ Penetapan LP2B di dalam kawasan perkotaan sebagaimana diamanahkan di dalam UU LP2B maupun Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 mengalami ketidaksesuaian dengan amanah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Penataan Ruang dimana kawasan perkotaan merupakan kawasan yang tidak didominasi oleh pertanian dan sangat dinamis dalam perubahan fungsi lahan.

Jika Kawasan Perkotaan ditetapkan sebagai bagian dalam Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, maka sangat memungkinkan akan menimbulkan pertentangan dalam aspek perencanaan dan pengembangan wilayah. Sebab salah satu asas Penataan Ruang dalam UU Penataan Ruang adalah *keberdayagunaan dan keberhasilgunaan*, sehingga dalam merencanakan suatu kawasan atau wilayah tentunya diperlukan pertimbangan keberhasilan perencanaan dari sektor ekonomi, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta aspirasi⁹⁷ masyarakat. Hal ini diamanahkan di dalam UU Penataan Ruang, bahwa Penyusunan rencana tata ruang wilayah kabupaten harus memperhatikan *upaya pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi kabupaten, keselarasan aspirasi pembangunan kabupaten, daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup*.¹²

Terkait dengan hal ini maka dalam penetapan LP2B tentunya aspirasi masyarakat khususnya pemilik lahan pertanian harus dikedepankan agar kemanfaatan, keberlanjutan dan konsistensi suatu perencanaan wilayah dapat berhasil guna dan berdaya guna. Hal ini diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1960 Tentang Peraturan dasar Poko-Pokok Agraria, bahwa hak –hak warga Negara pemilik lahan untuk memanfaatkan lahannya demi kebutuhan diri sendiri maupun keluarganya harus menjadi salah satu persyaratan dalam mewujudkan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Perlindungan Lahan Pertanian Pangan harus diiringi dengan perumusan regulasi tentang perlindungan terhadap hak-hak petani pemilik lahan, petani penggarap LP2B dan bagi pemilik lahan sehingga saat ditetapkan sebagai LP2B tidak merugikan pihak-pihak tersebut dan tidak berdampak hukum bagi pemerintah.

Dalam rangka mengimplentasikan UU Perlindungan LP2B, Kabupaten Malang telah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang. Sejalan dengan itu Pemerintah Kabupaten Malang telah menetapkan Perda Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malang dengan tujuan penataan ruang adalah mewujudkan ruang wilayah yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional dengan: Peningkatan pembangunan infrastruktur guna menunjang perkembangan ekonomi, peningkatan perkembangan ekonomi melalui sektor pertanian, investasi, perdagangan, pariwisata dan industri, Pengelolaan SDA dengan memperhatikan kelestarian lingkungan hidup, terwujudnya tertib pembangunan berbasis tata ruang, dan terwujudnya masyarakat yang agamis, demokratis, dan sejahtera.

Berdasarkan Peraturan daerah Nomor 6 Tahun 2015 kabupaten Malang telah merencanakan Lahan Pertanian pangan Berkelanjutan seluas 45.888.23 Ha yang terdiri atas lahan beririgasi teknis dan beririgasi sederhana atau setengah teknis. Lokasi lahan sebagaian besar berada di sekitar Kota Malang

¹¹ Lihat pasal 1 (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

¹² Lihat pasal 20 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

dimana di dalam Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2010 disebutkan sebagai Kawasan lingkaran Kota Malang, yaitu kawasan yang berbatasan dengan kota Malang. Kawasan ini berfungsi sebagai kawasan penyangga perkembangan Kota Malang dan memiliki pertumbuhan yang sangat pesat. Lokasi lain tersebar di beberapa perkotaan termasuk kawasan Perkotaan Kepanjen yang merupakan Ibu Kota Kabupaten Malang. Permasalahan ini ditambah lagi dengan belum dideliniaskannya sebaran Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dalam bentuk peta berkoordinat yang sesuai dengan arahan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malang.

METODE PENELITIAN

Penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif yang dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan berdasarkan pada kepustakaan. Sedangkan metode pendekatan menggunakan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Adapun metode analisis yang digunakan adalah metode analisis deskriptif kualitatif.

PEMBAHASAN

1. Analisa Antinomi Antara Peraturan Daerah LP2B dan Peraturan Daerah RTRW

Pada penelitian ini, maka yang akan menjadi fokus penelitian adalah berkaitan dengan asas manfaat, keberlanjutan dan konsisten, keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, desentralisasi; tanggung jawab Pemerintah Daerah. Yang kemudian penulis kerucutkan dalam tiga asas yang menjadi fokus dan batu uji penelitian, yakni asas kemanfaatan, kepastian hukum, dan Keterpaduan.

Fokus utama penelitian ini adalah terdapat pertentangan antara Pasal 7 ayat (5) Perda LP2B dengan Pasal 45 Ayat (2) huruf C Perda Rencana

Tata Ruang Wilayah (RTRW). Pertentangan tersebut ada di wilayah angka lahan hijau yang ditetapkan, dalam Pasal 7 ayat (5) Perda LP2B ditetapkan lahan hijau yang tidak boleh dialihkan adalah 45.888,23 ha (empat puluh lima ribu delapan ratus delapan puluh delapan koma dua puluh tiga hektar), Sedangkan, dalam pasal Pasal 45 Ayat (2) huruf C Perda Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) Perda RTRW yang lebih dulu mengatur lahan hijau adalah 33.110,3 Ha. Kedua aturan tersebut, menetapkan lahan hijau yang berbeda, tidak sinkron dan tidak harmonis, terjadi perbedaan angka yang sangat signifikan. Dari kedua tersebut, terjadi selisih angka sebesar 12.777,3 ha.

Berdasarkan RTRW Kabupaten Malang, rencana pola ruang dan struktur ruang telah direncanakan sedemikian rupa sesuai dengan potensi, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta dinamika pembangunan di Wilayah Kabupaten Malang. Rencana pola ruang terhadap lahan hijau tentunya diperhitungkan dan dianalisa berdasarkan berbagai aspek antara lain kebutuhan pangan dan ketersediaan lahan terbangun khususnya di kawasan perkotaan dan kawasan pertumbuhan cepat. Sedangkan dalam Peraturan Daerah Tentang LP2B, penetapan luasan lahan hijau jauh lebih besar dibandingkan luas lahan hijau yang ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malang disebabkan dalam penetapan lahan hijau pada Perda LP2B hanya mempertimbangkan aspek ketahanan pangan tanpa mempertimbangkan aspek kebutuhan dinamika pembangunan terutama pada kawasan perkotaan dan kawasan pertumbuhan cepat. Menurut Penulis, diperlukan lebih banyak variabel-variabel pertimbangan lain dalam menganalisa dan menetapkan luasan lahan hijau dalam Perda LP2B khususnya dalam harmonisasi dan pepaduserasian antara Rencana Tata Ruang Wilayah terhadap Lahan Pertanian pangan Berkelanjutan.

Tabel 1
Perbandingan antara Perda LP2B dan Perda RTRW yang Penulis Himpun

PERDA LP2B	PERDA RTRW
<p>Pasal 7</p> <p>1) Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan pada Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan atau di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan berada pada Kawasan Perdesaan dan/atau pada kawasan perkotaan di wilayah daerah.</p> <p>2) Wilayah kegiatan selain kegiatan pertanian pangan berkelanjutan di dalam kawasan pertanian pangan ditetapkan dengan memperhitungkan luas kawasan dan jumlah penduduk.</p> <p>3) Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberikan perlindungan terhadap: a. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan; b. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; c. Cadangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.</p> <p>4) Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b tertuang dalam Peta Spacial Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.</p> <p>5) Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b seluas 45.888,23 ha (empat puluh lima ribu delapan ratus delapan puluh delapan koma dua puluh tiga hektar).</p>	<p>Pasal 1</p> <p>(1) Kawasan pertanian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 huruf c meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Kawasan pertanian sawah; b. Kawasan tegalan (tanah ladang); c. Kawasan pengelolaan lahan kering; d. Kawasan perkebunan; e. Kawasan hortikultura; f. Kawasan peternakan; dan g. Kawasan perikanan. <p>(2) Kawasan pertanian sawah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Lahan sawah irigasi terletak di Kecamatan Dampit, Gondanglegi, Karangploso, Kepanjen, Kromengan, Ngajum, Ngantang, Pagelaran, Pakis, Pakisaji, Poncokusumo, Singosari, Sumberpucung, Tajinan, Tumpang, Turen, Wajak, dan Wonosari. b. Sawah beririgasi teknis yang ditetapkan sebagai kawasan lahan berkelanjutan pertanian pangan seluas 33.110,3 Ha. c. Sawah beririgasi setengah teknis dan sederhana seluas 12.777,93 Ha. <p><i>Pada sawah beririgasi teknis yang telah ditetapkan sebagai lahan pertanian tanaman pangan berkelanjutan maka tidak boleh dilakukan alih fungsi</i></p>

Penulis memberikan analisa terhadap pertentangan tersebut, berdasarkan dua hal, pertama, analisa berdasarkan asas yang ada dalam Perda LP2B. kedua, berdasarkan pendekatan teori dalam ilmu perundang-perundangan.

Pertama, asas kemanfaatan, kepastian hukum, dan tanggung jawab Pemerintah Daerah. Tiga asas yang menjadi bahan analisa, yakni asas kemanfaatan, kepastian hukum, dan tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pada sub-bab ini, penulis akan membahas soal asas

keterpaduan. Adapun asas kemanfaatan dan kepastian hukum, akan dibahas pada sub berikutnya. Asas keterpaduan dimaknai sebagai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan. Artinya, dalam penyelenggaraan ini tidak boleh ada saling pertentangan baik kepentingan, dan realitas data. Namun pada faktanya, dalam materi Perda LP2B terjadi pertentangan data, dimana ketika

ditelusuri lebih jauh kenapa ada pertentangan tersebut, ternyata DPRD Kabupaten Malang dalam merumuskan Perda tersebut, hanya melakukan koordinasi kepada Dinas Pertanian, tidak melibatkan sektor lain juga yang memiliki peta tentang lahan pertanian di Kabupaten Malang, inilah yang kemudian menciptakan adanya perbedaan angka di kedua Perda tersebut.

Asas materi muatan yang tepat dalam pembentukan peraturan penting sebagai sarana pembeda untuk mengetahui materi apa dan apa pihak yang berkepentingan yang harus diatur dan materi apa yang harus delegasikan pengaturannya kepada peraturan dibawah undang-undang . sebagaimana disampaikan oleh *the legislative commission office Connecticut*.¹³

Regulation should no repeat what is already in the bill, not only is paraphrasing or repeating theb statues unnecessary, it is also undesirable because a statute may be amended, thereby necessitating an amandement to the regulation, instead , regulation necessitating an amandement to the regulation, instead, regulation should embellish upon what it set forth in statutory scheme (peraturan tidak harus mengulangi apa yang sudah ada dalam undang-undang. Juga tidak mengutip dan tidak mengulang ketetapan yang tidak perlu karena apabila undang-undang diubah maka peraturan tersebut menjadi perlu diubah. Sebaliknya, peraturan harus melengkapi apa yang di tetapkan dalam undnag-undang).

Kembali pada permasalahan perbedaan angka diantara kedua Perda tersebut, maka perlu dicermati kembali tentang pemaknaan asas keterpaduan, sehingga dikemudian hari pelaksanaannya tidak rancu.

Kedua, dalam materi Perda LP2B tersebut berhaluan dengan kaidah dalam ilmu perundang-undangan. Adanya ketidakharmonisan antara satu peraturan, dengan peraturan yang lain mengakibatkan adanya pelaksanaan yang tidak

akan efektif. Perlu dipahami terlebih dahulu, bahwa keberadaan peraturan dalam suatu negara modern adalah akibat adanya paham hukum tertulis yang sangat dipengaruhi oleh positivism hukum, yang memandang hakikat hukum tidak lain dari pada norma-norma positif dalam sistem perundang-undangan. Menurut Soetandyo Wingyosoebroto, doktrin positivism mengajarkan hukum itu harus memiliki sosok yang tidak berada dalam ranah meta yuridis melainkan dalam ranah yang “nampak terbaca tegas dan jelas” dengan sifatnya yang obyektif. Oleh sebab itu, setiap norma setiap norma yang harus terbilang hukum harus di rumuskan (karena itu juga mesti tertulis) secara eksplisit, cermat dan tepat, oleh pejabat dan atau institusi yang berkewenangan untuk itu.¹⁴

Dari doktrin *positivism* inilah asal muasal pendapat setiap hukum (*ius*) itu harus diwujudkan dalam bentuk undang-undang (*lege, lex*). Satjipto Rahardjo mengemukakan, peraturan tertulis dapat dilihat sebagai dokumen yang menuntun proses dan perilaku masyarakat. Banyak lembaga negara atau kekuatan lain di masyarakat yang sebenarnya juga berfungsi memberikan tuntunan seperti itu. Ada adat, kebiasaan, dan berbagai norma hukum lainnya. Meski demikian, dalam konteksw dan berbagai norma hukum lainnya, meski demikian dalam konteks tradisi negara dan hukum modern, undang-undang memiliki kelebihan diatas norma yang lain itu. Kelebihan itu disebut legalitas dan legitimasi yang biasanya hanya diberikan kepada undang-undang sebagai dokumen yang dihasilkan oleh kekuasaan legislative, sebagai satu-satunya badan dalam negara modern yang diberi wewenang untuk membuat hukum.¹⁵

Pada permasalahan dalam penelitian ini, harmonisasi antar peraturan tentang tata ruang dan Perda LP2B harusnya dilakukan sejak awal. Pengharmonisan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukanya tinjauan ulang yang sangat

¹³ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan ndang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014, hlm 17.

¹⁴ Ibid, hlm 21.

¹⁵ Ibid, hlm 17.

menghabiskan waktu dan menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Dilingkungan DPRD, pelaksanaan harmonisasi dilakukan bersamaan dengan kegiatan pembulatan dan pemantapan konsepsi Raperda.¹⁶

Dari Perda LP2b, jika kita menggunakan pendekatan teori untuk mengukur kualitas peraturan, maka kualitas itu ada di taraf menengah kebawah lantaran materi peraturan tersebut tidak mencerminkan kesamaan maksud dengan peraturan lainnya, sehingga menjauhkan dari model kesatuan sistem hukum yang terpadu dan harmonis.

2. Aspek Kepastian Hukum dalam Regulasi tentang Lahan Hijau

Hukum adalah kehendak penguasa, kehendak ini jelas bukan sesuatu yang kosong melompong, hal ini dijelaskan oleh Hans Kelsen dengan mengatakan *a positive legal rule is to be equated with a pure norm, that is with an ought or many meaning content*. Kumpulan norma yang tersusun secara sistematis itu, adalah rumusan yang bermakna, karena ia menjadi sumber kegiatan penemuan hukum oleh pengemban hukum. Muatan makna (*ought or mau meaning content*) ini didapat dengan pendekatan idealisme dan materialisme, lalu diolah dengan aspek epistemologi rasionalisme.¹⁷

Apa yang baru saja penulis kemukakan, merupakan aspek ideal dari pembuatan hukum untuk mencampai kepastian, namun ternyata dalam praktek pembentuka Perda LP2B, hal-hal yang bersifat ideal tersebut dinisbikan. Untuk menjelaskan ini, penulis akan mengurai satu persatu. Dalam Pembentukan Perda LP2B, maka seharusnya diperhatikan beberapa aspek berikut:

a. Sebagaimana diamanahkan dalam UU 41 Tahun 2009 bahwa Setelah dilakukan Rapat Koordinasi, tahapan inventarisasi dan identifikasi oleh Tim Teknis Lahan

Pertanian Pangan Berkelanjutan Kabupaten Malang, maka langkah selanjutnya yang harus ditempuh adalah penelitian terhadap usulan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang disertai dengan konsultasi kepada masyarakat dan pertimbangan pemerintah desa serta kecamatan. Hal ini juga di amanahkan di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

- b. Berdasarkan Lampiran Peraturan Menteri Pertanian Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Pedoman Teknis, Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan bahwa rencana penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan harus berdasarkan kesediaan petani pemilik lahan.
- c. Penetapan peta Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan maupun peta Lahan non Pertanian Pangan Berkelanjutan harus mengacu pada Rencana Tata Ruang Kabupaten Malang disamping mengacu pada kondisi eksisting lapangan dan aspek-aspek terkait lainnya.

Setelah memperhatikan aspek hukum tersebut, ternyata ada problem ketidakpastian hukum, dimana dalam materi muatan Perda LP2B, memiliki kendala-kendal sebagai berikut:¹⁸

Pertama, Pemerintah Kabupaten Malang telah memperoleh Persetujuan Substansi Gubernur Jawa Timur untuk Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan Singosari, Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan Pakis, Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan Pakisaji dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Sosio Kultural Singosari-Lawang, dimana didalam Persetujuan Substansi tersebut terlampir peta dengan skala 1: 5000. Kedua, Berdasarkan pantauan saat ini, eksisting lahan beririgasi adalah 49.432,35 Ha; luas LP2B adalah

Penetapan Perlindungan Lp2b Dan Lahan Bririgasi Non LP2B.

¹⁶ Ibid. Hlm 221.

¹⁷ Ibid, hlm 199

¹⁸ Wahyu Hidayat. Kajian Rancangan Peraturan Bupati Tentang Tata Cara, Persyaratan Dan Kriteria

45.888,23 Ha (sesuai perda RTRW Kabupaten Malang) dan luas lahan Non LP2B (lahan beririgasi yang dapat dialihfungsikan menjadi lahan terbangun) adalah 3.544,12 Ha. Setelah dilakukan penginderaan terhadap peta lampiran Rancangan Peraturan Bupati Malang dimaksud, ditemukan data luas eksisting lahan beririgasi adalah 46.346,24 Ha, luas LP2B adalah 43.171,61 Ha dan luas Lahan Non LP2B adalah 3.174,63 Ha. Berdasarkan hal tersebut maka terdapat selisih data luas lahan beririgasi sebesar 3.148,75 Ha, selisih LP2B sebesar 2.716 Ha dan selisih luas lahan Non LP2B sebesar 369,49 Ha.

Keempat, *Overlay* luas rencana kawasan terbangun pada Peta Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan (RDTR BWP) yang telah mendapat Persetujuan Substansi dari Gubernur Jawa Timur (Perkotaan Pakis, Kota Pakisaji dan Kota Singosari) terhadap peta LP2B pada lampiran Rancangan Peraturan Bupati Malang adalah seluas 829,22 Ha. Hal ini tentunya mengakibatkan Rancangan Peraturan Daerah tentang RDTR BWP pada 3 Kecamatan dimaksud akan mengalami perubahan dan tidak sesuai lagi dengan Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur tentang pemberian Persetujuan Substansi pada kawasan tersebut. Kelima, *Overlay* luas jalan Tol terhadap LP2B Rancangan Peraturan Bupati Malang adalah seluas 60,63 Ha.

Keenam, perlu dilakukan pengecekan ulang agar tidak terjadi tumpang tindih terhadap izin-izin yang telah diterbitkan sebelum ditetapkannya Peraturan Bupati Malang. Pada Rancangan Peraturan Bupati Malang masih ditemukan *overlay* lahan yang telah diterbitkan Izin Lokasi dan Izin Peruntukan Penggunaan Tanah sebagai bagian dari LP2B seluas 117,03 Ha. Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Ketentuan Peralihan Rancangan Peraturan Bupati Malang disebutkan bahwa lahan yang sudah memiliki izin sebelum berlakunya Peraturan Bupati ini tidak termasuk dalam pengaturan LP2B.

Pada penelitian ini, ketidaksempurnaan perumusan terjadi dalam dua derajat, pada derajat pertama yakni adanya arti ganda, dimana arti dari luas lahan hijau memiliki standar ganda yang berbeda, antara Perda LP2B dan RTRW, sedangkan pada derajat kedua, adalah implikasi dari adanya arti ganda yang kemudian melahirkan ketidaktepatan ungkapan.

Perbedaan data-data atas lahan tersebut, merupakan gambaran bagaimana pembentukan dan hunting data Perda LP2B dilaksanakan dengan tidak baik. Ketidaksinkronan angka, tentu akan membuat rancu berbagai macam produk hukum di daerah, muaranya adalah ketidakpastian hukum yang juga disertai dengan in-efisiensi waktu dan biaya mengeluarkan aturan itu. Kepastian dalam pemahaman memiliki arti suatu ketentuan, atau ketetapan, sedangkan jika kata kepastian itu digabung dengan kata hukum menjadi kepastian hukum, yang memiliki arti sebagai suatu ketentuan atau ketetapan hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Secara normatif suatu kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis.¹⁹

Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis tidak menimbulkan benturan dan kekaburan norma dalam sistem norma satu dengan yang lainnya. Kekaburan norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan hukum, dapat terjadi multi tafsir terhadap sesuatu dalam suatu aturan. Pengertian kepastian hukum tersebut sejalan dengan pendapat dari E. Fernando M. Manulang mengemukakan pengertian kepastian hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang sewenang-wenang, sehingga hukum memberikan tanggungjawab pada negara untuk menjalankannya dalam hal ini tampak relasi antara persoalan kepastian hukum dengan

¹⁹ E. Fernando M. Manulang. 2017. *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*. Jakarta. PT. Kharisma Putra Utama. Hlm 29

negara. Soedikno Mertokusumo menyebutkan kepastian hukum sebagai perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.²⁰ Keadaan-keadaan ini akan memberikan dampak negatif, yang akan penulis urai dalam bab berikutnya.

3. Dampak Dualisme Regulasi Lahan Hijau

Beberapa analisa sebelumnya, memberikan intisari bahwa tidak terjadi harmonisasi antara aturan, yang kemudian menciptakan ketidakpastian hukum. Berdasarkan hal tersebut, tentu memiliki dampak negatif di masa mendatang, berdasarkan penelitian penulis, setidaknya penulis menemukan 4 (empat) dampak dari ketidakpastian tersebut.

Pertama, memberikan dampak negatif terhadap faktor perizinan dibidang investasi. Perbedaan peta lahan, antara LP2B dan RTRW tentu memberikan standar ganda, bisa jadi dalam peta LP2B adalah lahan hijau yang tidak boleh dibangun, akan tetapi dalam peta RTRW itu adalah lahan kuning. Tentu pihak pemberi izin akan rancu kemanakah ia akan berpedoman, karena keduanya sama-sama merupakan produk hukum yang sah. Di kemudian hari sangat memiliki potensi konflik yang sangat besar. Keadaan ini seolah menyumbang iklim buruk terhadap dunia investasi dalam skala nasional maupun lokal.

Lahan hijau pada prinsipnya harus ditetapkan secara partisipatif yaitu *bottom up*. Pemilik lahan harus benar-benar memberikan kesepakatan secara tulus dan ikhlas bahwa tanahnya tidak akan dialihfungsikan sebagaimana telah diamanatkan dalam peraturan Menteri Pertanian Nomor 7 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis, kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Penetapan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan wajib menempuh proses inventarisasi dan identifikasi

terhadap nama pemilik lahan, alamat pemilik lahan dan luas lahan yang dimiliki (*by name, by address, by parcel*) dan disertai dengan pernyataan kesanggupan dari pemilik lahan. Penetapan lahan hijau pada Perda LP2B harus tetap berpegang teguh kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 dimana partisipasi masyarakat dan hak-hak keagrariaan pemilik lahan tidak boleh ditinggalkan, namun harus diutamakan. Disamping itu, jika penetapan LP2B tidak dilaksanakan dengan perencanaan yang partisipatif tentu akan memberikan iklim buruk bagi dunia investasi khususnya di Kabupaten Malang. Penetapan LP2B tanpa mempertimbangkan hal-hal tersebut diatas tentunya akan menimbulkan kekecewaan masyarakat pemilik lahan dan menimbulkan opini baru di masyarakat bahwa rakyat tidak diberikan hak penuh dalam mengelola lahan. Hal ini tentunya bertentangan dengan azas keterbukaan dan keadilan sebagai salah satu asas dalam menyusun peraturan perundang-undangan.

Laporan terbaru Bank Dunia berjudul *Doing Business 2019: Training for Reform*, yang dirilis awal November 2018, patut menjadi perhatian karena menurut penilaian Bank Dunia tingkat kemudahan berbisnis di Indonesia menurun dari peringkat 72 pada tahun lalu menjadi peringkat 73 pada tahun ini. Turunnya peringkat kemudahan berusaha (*Ease of Doing Business/EoDB*) sungguh menjadi sebuah ironi untuk pemerintah. Indikasi turunnya peringkat EoDB Indonesia sebenarnya tampak dari realisasi penanaman modal asing (PMA) di Indonesia yang mengalami penurunan hingga 20% (*year on year/yoy*). Pemerintah harus segera berbenah untuk menaikkan *rating* EoDB, sehingga investasi yang ditanamkan di Indonesia dapat kembali meningkat. Indonesia memerlukan investasi karena investasi akan berpengaruh pada GDP dan pertumbuhan ekonomi.²¹

²⁰ Ibid. hlm 31

²¹ Rio Christiawan, Membangun Iklim Investasi dengan Kepastian Hukum.

<https://id.beritasatu.com/home/membangun-iklim-investasi-dengan-kepastian-hukum/182330>. Diakses pada 3 Mei 2019.

Guna memperbaiki *rating* kemudahan berusaha (EoDB) pemerintah perlu mengidentifikasi masalah dengan tepat. Sebagaimana laporan Bank Dunia bahwa *rating* EoDB Indonesia mengalami penurunan karena disebabkan oleh empat faktor utama, yakni terkait persoalan: Perizinan, perlindungan investor minoritas, kemudahan perdagangan lintas batas, dan penegakan (*enforcement*) atas kontrak dagang.

Ironisnya dengan fakta laporan terbaru Bank Dunia tersebut tingkat kemudahan berusaha di Indonesia di antara negara Asean hanya lebih baik dari Kamboja, Laos dan Myanmar. Jika ditelaah lebih lanjut, turunnya *rating* EoDB Indonesia disebabkan faktor *business uncertainty* yang masih tinggi (tingkat ketidakpastian terhadap investasi masih tinggi). Keempat faktor yang menyebabkan turunnya *rating* EoDB bermuara pada *business uncertainty*. Kekhawatiran investor akan *business uncertainty* adalah mengingat risiko dari *business uncertainty* adalah *business interruption* (gangguan investasi). Christine Lagarde, pengacara dan politikus Perancis yang kini menjadi *managing director* IMF, dalam bukunya; *Legal Risk of Investment in Developing Countries*, menyebutkan bahwa di negara berkembang risiko bisnis terbesar adalah persoalan legal sehingga menyebabkan ketidakpastian yang berakibat pada *business interruption* (gangguan investasi).²²

Kedua, dengan ketidak pastian itulah kemudian memberikan dampak buruk bagi iklim investasi, para investor akan enggan untuk berurusan dengan perihal yang memiliki risiko tinggi. Tidak menutup kemungkinan permasalahan ini akan membawa pada kasus tindak pidana korupsi, baik dalam sektor pemberi izin ataupun investor. Padahal Kabupaten Malang memiliki potensi wisata dan ekonomi yang baik dalam penanaman investasi.

Ketiga, karena adanya standar ganda dalam perizinan itulah, dampak selanjutnya adalah mengenai adanya penelantaran tanah yang sudah

dibeli oleh investor. Investor tersebut melakukan penelantaran atas tanah dikarenakan pengurusan izin yang belum kunjung selesai. Dibanding menerima risiko buruk di masa mendatang akibat ketidakpastian aturan yang ada, investor lebih memilih untuk mendiadakan lahannya/ditelantarkan, dan tidak ada perawatan secara baik terhadap tanah tersebut. Alhasil akan memberikan dampak negatif terhadap lahan tersebut di kemudian hari.

Keempat, ketidakpastian hukum ini memberikan dampak jangka panjang terhadap para pemilik lahan, karena kuasa para pemilik terhadap lahan menjadi tidak pasti, apakah lahannya ditetapkan menjadi lahan hijau secara sepihak atau tidak. Keadaan ini menjadikan kemerdekaan pemilik lahan atas lahannya menjadi tergerus, alhasil ini menjauhkan implementasi dari demokrasi ekonomi, dimana kedaulatan masyarakat untuk menerima hasil ekonomis dari manfaat lahan itu tidak terjamin secara pasti. Tentu ketidakpastian ini menjadikan para pemilik ragu-ragu, untuk memanfaatkan dan mengambil hasil dari lahannya sendiri, karena ada kendala ambiguitas norma.

4. Rekomendasi Hukum Untuk Kabupaten Malang Dalam Rangka Menyelesaikan Problem Penetapan Lahan Hijau Yang Partisipatif Dan Tidak Berhaluan Dengan Rencana Tata Ruang dan Wilayah/RTRW

Substansi hukum yang hendak diperbaiki dalam Perda LP2B sifatnya adalah akomodatif. Hukum mempunyai tujuan yang hendak dicapai, yaitu menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, seimbang dan berkeadilan. Mochtar Kusumaatmadja mengatakan dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat, diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Kehadiran hukum menurut Satjipto Rahardjo diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa berbenturan antara kepentingan yang satu dengan lainnya. Dalam rangka mencapai tujuan hukum dan

²² Ibid.

kehadiran hukum tersebut, maka dimulai dari pembentukan hukum, yakni pembuatan perundang-undangan (legislasi) yang dilakukan oleh DPR, DPD atau DPRD sebagai fungsi legislasi.²³

Dalam konteks pembuatan hukum oleh lembaga-lembaga perwakilan, secara yuridis pembentukannya bermuara kepada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 10 ayat (1) huruf e, menyebutkan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat, yang merupakan salah satu dari materi muatan suatu undang-undang. Pemenuhan kebutuhan masyarakat mencerminkan konsep pembentukan hukum yang responsif dan aspiratif. Bagaimana tahapan dalam penyusunan undang-undang melibatkan keterwakilan publik, kalangan akademisi, aktivis dan sejumlah kelompok masyarakat sipil (*Non-Government Organization*) yang konsen terhadap hukum dan kebijakan publik. Terbukanya ruang publik dalam bingkai negara hukum seperti Indonesia ini sangat diperlukan, demi menjaga kewibawaan Indonesia sebagai laboratorium hukum.²⁴

Keterlibatan publik dalam setiap penentu kebijakan, keputusan hukum dan kekuasaan dapat menjadi daya laku yang efektif ketika sebuah peraturan atau kebijakan tersebut memiliki kemanfaatan bagi masyarakat. Hal ini seperti gagasan Eugen Ehrlich (1862-1922), seorang turis berkebangsaan Austria penganut *legal pluralism* yang memperkenalkan konsep *living law of the people* (hukum yang hidup dari rakyat). Dalam konsepnya, Ehrlich berpendapat bahwa hukum yang hidup dan baik itu adalah berasal dari rakyat atau hukum yang relevan sesuai kehendak rakyat. Konsep tersebut kemudian diikuti oleh Roscoe Pound melalui teori hukumnya *law as a tool of social engineering* atau hukum sebagai alat perekayasa sosial. Politik hukum perundang-undangan dan kebijaksanaan akan sangat menentukan arah

suatu kebijakan apakah memiliki nilai kemanfaatan atau kontraproduktif. Rumusan kedua pemikir tersebut menunjukkan kompromi yang cermat antara hukum yang tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum dengan *the living law* sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum dan orientasi hukum.²⁵

Penjelasan dari beberapa teori hukum tersebut, menysaratkan bahwa hukum harus dibentuk berdasarkan realita dan keadaan sosial. Partisipasi sosial merupakan pintu masuk daripada pembentukan materi hukum yang partisipatif. Kaitannya dengan perubahan Perda LP2B, maka yang tentu harus diubah adalah mengenai besaran kuantitas penetapan lahan, yang tidak harmonis dengan Perda tata ruang. Dalam realita empiris, angka sebesar 45.888,23 ha yang ditetapkan oleh Perda LP2B, adalah tidak sesuai dengan realita sosial, karena paradigma dalam penetapan LP2B, adalah menetapkan yang sudah ada, dalam rangka mempertahankan, bukan mengadakan sesuatu yang tidak ada. Jika besaran 45.888,23 ha, maka dalam realita luas tersebut tidak akan dijumpai, karena luasan lahan hijau yang ada menurut peta RTRW adalah 33.110,3 Ha, sehingga tanah yang tidak mungkin akan bisa ditetapkan adalah, sebesar 12.777,93 Ha. (selisih dari LP2B dan RTRW).

Kedepan, dalam melakukan perubahan, maka realita sosial haruslah ditinjau kembali untuk mencocokkan antara materi muatan hukum, dengan realita sosial. Sehingga produk hukum yang dibentuk (Perda LP2B) dapat diimplementasikan dengan baik, hal ini tentu akan menghindari kesenjangan antara dunia ide dengan dunia realita.

Tentunya, dalam perubahan di masa mendatang juga harus dibalut dengan partisipasi yang ideal dalam masyarakat. Lahan yang ditetapkan tentu harus berdasarkan persetujuan pemilik (rakyat), yang disetujui dengan setulus hati. Partisipasi publik jelas soal politik

²³ Wahyu Nugroho. *Rekonstruksi teori hukum pembangunan Kedalam pembentukan perundang-undangan lingkungan hidup Dan sumber daya alam pasca*

reformasi Dalam bangunan negara hukum. Jurnal Legislasi. Vol. 14 No. 04 - Desember 2017

²⁴ Ibid. Wahyu Nugroho

²⁵ Ibid. Wahyu Nugroho

kewargaan. Ruang gerak demokratisasi sangat ditentukan oleh konteks bekerjanya politik hukum demokrasi itu sendiri. Masyarakat tanpa proses keterlibatannya dalam suatu kebijakan, bisa diduga, akan semakin memudahkan proses-proses kooptasi, manipulasi dan bahkan represi kekuasaan atas rakyatnya. Apalagi, dalam pandangan *political-economy of law*, hukum dan bekerjanya hukum sesungguhnya refleksi kuasa yang terus menerus mereproduksi strategi politik ekonomi kuasa, daripada menjadi hukum sebagai basis perlindungan hak-hak warga. Itu sebabnya, politik hukum untuk mengembangkan partisipasi publik amatlah bergantung dari bukan semata hukum atau ketentuan yang melandasinya, melainkan pula politik hukum yang diperankan negara melalui organ-organ kekuasaannya.²⁶

Pemerintahan hari ini di bawah Presiden Jokowi, memandang bahwa upaya pembenahan regulasi diperlukan karena percepatan pembangunan, terutama di bidang ekonomi. Kerap kali hal ini disandingkan dengan isu bahwa sering sekali terkendala sengkaret regulasi yang tidak harmonis, tidak sinkron, dan saling tumpang tindih, sehingga menyebabkan regulasi mencipta ketidakpastian hukum. Itu sebab, reformasi regulasi menjadi program prioritas pemerintah sepanjang 2017, termasuk penguatan kerangka regulasi untuk pencegahan korupsi.²⁷ Realitanya, sebagai contoh, Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan kurang-lebih 3.000 regulasi, khususnya produk hukum daerah. Dari substansinya, pembatalan

produk hukum ini masih terbatas pada regulasi investasi, retribusi, pelayanan birokrasi dan perizinan. Pilihan itu tak terlepas dari keinginan pemerintah bahwa regulasi termasuk produk hukum di daerah harus membantu agenda bidang ekonomi.²⁸

Itu sebabnya, ikhwal mengembangkan partisipasi publik dalam reformasi regulasi harus ditempatkan posisinya dalam konteks politik hukum kuasa yang tak sekadar mendukung, melainkan pula menopang dan bahkan mengilhami proses-proses demokratisasi. Tanpa politik hukum yang ke arah itu, sangat mungkin (dan sangat mudah diterka) partisipasi publik itu hanyalah karikatif, atau dalam bahasa Arnstein (1969) disebut tokenisme partisipasi.²⁹ Tentu partisipasi yang diharapkan dalam pembaharuan Perda LP2B ini adalah Derajat tertinggi partisipasi, Yakni adanya kekuasaan masyarakat (publik) yang ditandai dengan posisi masyarakat yang bisa sejajar atau bermitra dengan pembentuk peraturan untuk mengambil keputusan (kemitraan) atau memiliki kesempatan untuk mengambil sebagian porsi kebijakan tertentu (delegasi kekuasaan) dan puncaknya adalah kontrol yang kuat dari masyarakat untuk terlibat sampai di tingkat pengambilan keputusan.

Berdasarkan seluruh penjabaran dari aspek politik hukum tersebut, maka tujuan yang hendak dicapai dari adanya pembaharuan Perda LP2B adalah, **pertama**, menciptakan produk perundang-undangan yang harmonis, dalam hal ini adanya harmonisasi antara Perda RTRW

²⁶ Herlambang P. Wiratraman. *Partisipasi Publik, PEMILU, dan Politik Regulasi*. Jurnal Hukum Kenegaraan, Vol. 1 nomor 2, tahun 2018.

²⁷ *Pemerintah Pastikan Tetap Jalankan Agenda Reformasi* (21 Mei 2018), <http://ksp.go.id/pemerintah-pastikan-tetap-jalankan-agenda-reformasi/index.html> (diakses 9 Agustus 2018). Dalam konteks itu, Presiden telah memberi arahan kepada Kantor Staf Presiden, Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, serta menjadikan Kementerian Hukum dan HAM menjadi *leading sector* dalam agenda reformasi regulasi. Dalam Herlambang, *ibid*.

²⁸ Isra, Saldi. 2017. Merampingkan Regulasi. *Kompas*, 13 Maret 2017.

²⁹ Bagi Arnstein, kata partisipasi adalah kata yang tidak jelas dan memiliki arti beragam bagi setiap orang. Salah satu hal untuk memudahkan pemahaman atas

partisipasi maka Arnstein memperkenalkan 'tangga partisipasi' yang bisa memperlihatkan bagaimana publik merespon suatu kegiatan atau inisiasi pembentuk peraturan atas klaim partisipasi. 'Tangga partisipasi' ini membantu publik atau masyarakat berbicara apa yang dimaksudkan dengan 'partisipasi' atau 'keterlibatan'. Derajat tertinggi partisipasi adalah adanya kekuasaan masyarakat (publik) yang ditandai dengan posisi masyarakat yang bisa sejajar atau bermitra dengan pembentuk peraturan untuk mengambil keputusan (kemitraan) atau memiliki kesempatan untuk mengambil sebagian porsi kebijakan tertentu (delegasi kekuasaan) dan puncaknya adalah kontrol yang kuat dari masyarakat untuk terlibat sampai di tingkat pengambilan keputusan. Arnstein, Sherry R. 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. AIP Journal, July 1969. Dalam Herlambang, *Ibid*.

dengan LP2B. **Kedua**, adanya harmonisasi itu kemudian bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum dalam pelaksanaannya, baik pengguna investasi, pemilik lahan, dan Pemerintah daerah sebagai pelaksana aturan tersebut. **Ketiga**, melakukan pendataan ulang secara partisipatif, agar dalam pembaharuan nantinya, derajat partisipasi masyarakat dalam aturan hukum, mencapai pada derajat tertinggi, sehingga dalam pelaksanaannya mudah untuk dilaksanakan dan dikontrol.

Keempat, untuk menciptakan iklim investasi dan perizinan yang berkepastian, hal ini tentu akan memudahkan adanya peningkatan kesejahteraan, dan membuka ruang adalah demokratisasi dalam sektor ekonomi. Dalam konteks ini demokrasi ekonomi yang ingin dicapai adalah kebebasan masyarakat dalam mengelola lahan yang dimiliki secara optimal sesuai dengan potensi lahan. Di antara banyak persoalan penting yang hendak kita bahas adalah persoalan demokrasi ekonomi dan kemandirian bangsa. Dalam demokrasi, rakyatlah yang dipandang berdaulat, dan konsep kedaulatan itu terkait erat dengan kemandirian. Karena itu, dalam Pembukaan UUD 1945, perkataan “merdeka dan berdaulat” dirumuskan dalam satu rangkaian. Kedaulatan dan kemandirian suatu kolektivitas tentu harus dimulai dari kedaulatan dan kemandirian setiap individu yang terdapat dalam kolektivitas itu. Kedaulatan dan kemandirian setiap warga atas sumber-sumber daya ekonomi akan menyebabkan kolektivitas individu warga itu mampu bersikap mandiri, yang pada gilirannya akan membentuk sikap merdeka dan berdaulat atas sumber-sumber ekonomi kita sendiri dalam berhadapan dengan berbagai aktor di dunia perekonomian pada umumnya.³⁰

Kelima, beberapa lahan di Kabupaten Malang, berada di lingkaran perbatasan dengan Kota Malang, artinya terdapat kondisi ekonomi yang strategis untuk memakmurkan masyarakat. Maka dari itu, perlunya harmonisasi adalah untuk meningkatkan mutu masyarakat melalui penggunaan lahan. Masyarakat pemilik lahan

tidak terpasung dengan penetapan lahan hijau, ia bisa secara demokratis menentukan peruntukan lahannya untuk apa, sehingga bisa lebih menguntungkan. Dalam keadaan demikian, maka indikator kualitas pembangunan manusia dapat terkejar, yakni angka harapan hidup, daya jual-beli, dan pendidikan. Selain itu, juga perlu untuk adanya prioritas terhadap pembangunan irigasi di lahan-lahan yang kurang produktif. Sehingga dalam hal ini, terjadi keseimbangan kebutuhan lahan, dan kebutuhan ekonomi.

Keenam, menghapus stigma negatif para *stake holder*. Penggunaan lahan selalu berkaitan dengan perizinan, adanya permasalahan antinomi, menjadikan para *stake holder* disemati dengan label-label negatif, seperti adanya KKN dan sebagainya. Alhasil ini berdampak buruk pada iklim investasi dan kepercayaan terhadap pemerintah. Padahal masalahnya terjadi dari atas, yakni dari regulasi tersebut yang saling bertentangan, sehingga membingungkan perizinan untuk patuh pada regulasi yang mana.

Berdasarkan kajian politik hukum dalam bahasan sebelumnya yang menjadi dasar teoritik, maka yang kemudian penulis bahas adalah mengenai cara/format apa yang digunakan sebagai *legal problem solving* dalam penelitian ini. Adapun format pembaharuan adalah sebagai berikut, pertama, para pelaku/*stake holder* yang memiliki kewenangan yang berkaitan dengan lahan hijau harus duduk secara bersama membahas materi muatan dan realita empiris mengenai lahan hijau, jika sebelumnya pelibatan pembentukan hanya dari Dinas Pertanian, tentunya saat ini harus dilakukan secara kolektif, meliputi seluruh dinas terkait.

Kedua, harus dilakukan kajian lapangan ulang terhadap besaran lahan LP2B yang hendak ditetapkan, kajian lapangan ini dilakukan dalam rangka untuk mengetahui besaran yang akan ditetapkan secara valid, data lapangan yang termutakhir inilah yang kemudian dimasukkan ke dalam Perda LP2B, yang juga tentunya harus disesuaikan dengan peta RTRW dalam Perda RTRW yang berlaku/akan diubah. Ketiga,

³⁰ Ibid. Jimly Asshiddiqie

setelah penelitian lapang, tentunya harus dilakukan partisipasi publik yang ideal, pemerintah harus mendengar suara para pemilik lahan, apakah mau atau tidak untuk ditetapkan, tentunya metode partisipasi harus dilakukan secara edukatif, yakni dengan memberikan pengetahuan kepada pemilik lahan tentang nilai produktifitas lahan jika digunakan untuk pertanian atau non pertanian, sehingga para pemilik lahan bisa mempertimbangkan secara matang.

Keempat, hendaknya dalam pembaharuan LP2B di masa mendatang harus harmonis dengan perencanaan tata ruang dan wilayah kabupaten Malang, jika angka yang ditetapkan harmonis dengan yang ada dalam tata ruang dan wilayah, format selanjutnya yakni penetapan lahan hijau yang lebih rinci-teknis dalam bentuk peta wilayah kecamatan, dan sebagainya, dieksekusi melalui Peraturan Bupati (Perbup). Dalam hirarki peraturan perundang-undangan, Perbup diatur dalam pasal Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, yang berbunyi: “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Peraturan Bupati termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, namun ditetapkan oleh Bupati. Dari sini dapat kita tarik kesimpulan bahwa Peraturan Bupati adalah jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Bupati, yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh

Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (vide: Pasal 8 ayat (2) UU 12/2011).

Mengapa Perda LP2B, cukup menetapkan angka dan pedoman umum saja, lalu kemudian dieksekusi dengan Perbup? Terhadap hal ini, penulis memiliki pertimbangan sebagai berikut:

- a. Perbup adalah peraturan otonom seorang Bupati, dimana pembentukannya tidak melibatkan pihak luar seperti DPRD, sehingga ketika pembentukan dan tahap perubahan/revisi terhadap peraturan itu tidak memakan waktu yang lama.
- b. Ketika pembentukan/perubahan tidak memakan waktu yang lama, maka hal itu dapat memberikan respon yang cepat terhadap perubahan sosial yang dalam pelaksanaan aturan tersebut, tingkat fleksibilitas menjadi pertimbangan utama, mengapa segala hal teknis dan angka rinci diatur dalam bentuk Perda.

Atas seluruh pembahasan ini, maka penelitian ini telah merampungkan permasalahan hukum berupa perbedaan angka dan telah memberikan *legal problem solving*.

PENUTUP

Pertama, terjadi ketidakharmonisan norma antara kedua aturan tersebut, yakni dalam penetapan angka lahan hijau yang berbeda, dimana angka yang terdapat dalam Perda LP2B adalah 45.888,23 Ha, angka ini lebih besar dibandingkan dengan Perda RTRW yaitu seluas 33.110,3 Ha sehingga terdapat selisih luas lahan hijau sebesar 12.777,3 Ha. Dalam batas penalaran yang wajar, seharusnya angka yang ada di LP2B lebih kecil dibanding dengan RTRW, karena RTRW ada lebih dulu (tahun 2010) sehingga semakin tahun, umumnya dalam praktik lahan hijau semakin berkurang, bukan bertambah. Kedua, pembentukan Perda LP2B tidak partisipatif, hal ini dibuktikan karena Perda itu dalam pembentukannya tidak melakukan harmonisasi norma dengan RTRW, padahal dalam UU LP2B, diamanatkan bahwa penetapan LP2B harus disesuaikan dengan RTRW. Adapun dampak dari ketidakpastian norma itu,

yakni memberikan dampak negatif terhadap faktor perizinan dibidang investasi. Dengan demikian penulis memberikan rekomendasi hukum, yang dikaji lebih dulu menggunakan pendekatan politik hukum, dimana menghasilkan dua hal utama yang menjadi rambu-rambu perubahan Perda LP2B, yakni kepastian hukum dalam segala bidang dan partisipasi masyarakat yang ideal.

REFRENSI

Buku-Buku:

- Samun Ismaya, 2011. *Pengantar Hukum Agraria*, Yogyakarta: Graha Ilmu
- Sherly Permata Sari. 2016. *Alih Fungsi Tanah Pertanian Ke Non Pertanian Untuk Tempat Tinggal Setelah Berlakunya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman*. Yogyakarta: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Atmajaya
- Hariyanto. *Pola dan Intensitas Konversi Lahan Pertanian di Kota Semarang Tahun 2000-2009*, dalam <http://unnes.ac.id>, diakses pada 5 Juli 2018
- Widjanarko, dkk, 2006. *Aspek Pertanahan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (sawah)*, Jakarta: Pusat Penelitian dan pengembangan BPN
- Gunanto, E.S. 2007. *Konversi Lahan Pertanian Mengkhawatirkan*, Jakarta: PT. Raja Persada Grafika
- Jimly Asshiddiqie. 2015. *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi Dan Konstitusionalisasi Kehidupan Masyarakat Sosial Madani*, Jakarta: Pustaka LP3ES

Bayu Dwi Anggono, 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press

Wahyu Hidayat. *Kajian Rancangan Peraturan Bupati Tentang Tata Cara, Persyaratan Dan Kriteria Penetapan Perlindungan Lp2b Dan Lahan Bririgasi Non LP2B*.

E. Fernando M. Manullang. 2017. *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*. Jakarta. PT. Kharisma Putra Utama. Hlm 29

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang

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

Jurnal:

Wahyu Nugroho. 2017. *Rekonstruksi teori hukum pembangunan Kedalam pembentukan perundang-undangan lingkungan hidup Dan sumber daya alam pasca reformasi Dalam bangunan negara hukum*. *Jurnal Legislasi*. Vol. 14 No. 04

Herlambang P. Wiratraman. 2018. *Partisipasi Publik, PEMILU, dan Politik Regulasi*. *Jurnal Hukum Kenegaraan*, Vol. 1 nomor 2

Internet:

Rio Christiawan, *Membangun Iklim Investasi dengan Kepastian Hukum*. <https://id.beritasatu.com/home/membangun-iklim-investasi-dengan-kepastian-hukum/182330>. Diakses pada 3 Mei 2019.

Isra, Saldi. 2017. *Merampingkan Regulasi*. *Kompas*, 13 Maret