

## Analisis Fungsi Pengawasan DPRD Kota Batu terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian di Tengah Ekspansi Pariwisata

Dimas Agung Ramadan <sup>\*1</sup>  
Firmansyah Sandi Gumulya <sup>2</sup>  
Galang Rizqi Pratama <sup>3</sup>  
Moch. Sandi Pratama Putra <sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup> Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia

\*e-mail: [dimasagung@student.ub.ac.id](mailto:dimasagung@student.ub.ac.id), [firmansyahh@student.ub.ac.id](mailto:firmansyahh@student.ub.ac.id),  
[higalangpratama@student.ub.ac.id](mailto:higalangpratama@student.ub.ac.id), [sandi47651@gmail.com](mailto:sandi47651@gmail.com)

### Abstrak

Pesatnya industri pariwisata di Kota Batu memicu maraknya konversi lahan pertanian. Fenomena ini menjadi ancaman serius bagi ketahanan pangan dan stabilitas ekologi lokal, padahal aturan pelindung lahan sebenarnya sudah diterbitkan. Riset ini dilakukan guna membedah bagaimana DPRD Kota Batu menjalankan fungsi pengawasannya dalam menekan alju alih fungsi lahan tersebut. Menggunakan metode kualitatif deskriptif, data yang dihimpun lewat wawancara secara mendalam bersama anggota Komisi B DPRD Kota Batu, pengamatan di lapangan, serta studi dokumen. Analisis data didasarkan pada model interaktif Miles dan Huberman, yang dipadukan antara teori pengawasan legislative (*police patrol dan fire alarm*) dari McCubbins dan Schwartz, serta prinsip-prinsip dari *good governance*. Temuan pada penelitian ini menunjukkan bahwa adanya penyusutan lahan tani secara massif dari 7.895 hektar pada 2018 menjadi tinggal 7.230 hektar di tahun 2021. Sebaliknya, area pemukiman justru mengalami peningkatan secara drastis dari 1.907 menjadi 2.909 hektar. Studi ini mengungkap bahwa kontrol yang dilakukan DPRD masih bersifat reaktif (*fire alarm*) karena cenderung menunggu adanya aduan dari pihak luar. Di sisi lain, pengawasan berkala yang sistematis (*police patrol*) justru tumpul akibat terkendala data, lemahnya koordinasi antar lembaga, adanya celah hukum, dan benturan kepentingan politik-ekonomi. Riset ini menyimpulkan perlunya integrasi sistem informasi, serta penyelarasan regulasi demi menipitikan pengawasan yang efektif.

**Kata kunci:** alih fungsi lahan; ekspansi pariwisata; fungsi pengawasan; lahan pertanian; pengawasan legislatif.

### Abstract

*The rapid growth of the tourism industry in Batu City has triggered widespread conversion of agricultural land. This phenomenon poses a serious threat to food security and local ecological stability, even though land protection regulations have already been enacted. This study was conducted to examine how the Batu City Regional People's Representative Council (DPRD) exercises its oversight function to curb this land conversion. Using a descriptive qualitative method, data was collected through in-depth interviews with members of Commission B of the Batu City DPRD, field observations, and document analysis. Data analysis was based on the Miles and Huberman interactive model, integrated with legislative oversight theories (police patrol and fire alarm) from McCubbins and Schwartz, as well as principles of good governance. The findings of this study indicate a massive reduction in agricultural land from 7,895 hectares in 2018 to just 7,230 hectares in 2021. Conversely, residential areas have increased drastically from 1,907 to 2,909 hectares. This study reveals that the oversight conducted by the Regional People's Representative Council (DPRD) remains reactive (fire alarm) as it tends to wait for complaints from external parties. On the other hand, systematic periodic monitoring (police patrol) is ineffective due to data constraints, weak inter-agency coordination, legal loopholes, and political-economic conflicts of interest. This research concludes that the integration of information systems and the harmonization of regulations are necessary to ensure effective oversight.*

**Keywords:** land conversion; tourism expansion; oversight functions; agricultural land; legislative oversight.

### PENDAHULUAN

Perlindungan terhadap area pertanian kini menjadi isu yang krusial dalam agenda pembangunan daerah di Indonesia, terutama pada wilayah yang sedang mengalami pergerasan

ekonomi yang masih. Ketika arah pembangunan daerah lebih menitikberatkan pada sektor jasa, pariwisata, dan investasi sebagai sumber utama pertumbuhan, maka dampaknya sering kali memicu perubahan mendasar pada struktur tata ruang. Pesatnya pembangunan otomatis meningkatkan kebutuhan lahan guna mendirikan infrastruktur, pusat bisnis, kawasan perumahan, hingga fasilitas penunjang ekonomi lainnya. Namun, imbasnya terhaddap eksistensi lahan tani menjadi sangat terancam. Padahal, sektor agrarian ini tidak hanya memiliki fungsi sebagai faktor produksi ekonomi saja, melainkan juga memiliki fungsi sosial, penjaga ekosistem, hingga pondasi atau landasan utama bagi ketahanan pangan lokal.

Dari sudut pandang konseptual, alih fungsi lahan pertanian merupakan peralihan pemanfaatan tanah dari sektor agraris ke sektor non-agraris. Fenomena ini biasanya disebabkan atau dipicu oleh ledakan populasi, laju urbanisasi, diversifikasi aktivitas ekonomi, hingga harga tanah yang melonjak tinggi. Berbagai literatur melihat masalah alih fungsi lahan ini sebagai persoalan tata ruang yang kompleks dan multidimensi. Hidayat (2008) mengingatkan bahwa alih fungsi yang kebablasan atau terlalu mendominasi berisiko menggerus kapasitas produksi pangan, merusak stabilitas lingkungan, memarginalkan kehidupan petani, sampai berpotensi memicu konflik agraria terkait permasalahan pemanfaatan ruang (Hidayat, 2008). Sehingga, Burdatun (2016) menilai perlu adanya kebijakan komprehensif yang dapat mengintegrasikan aturan sectoral dengan instrumen penataan ruang demi menjaga pasokan atau ketersediaan lahan secara berkelanjutan (Burdatun, 2016). Di sisi lain, Uchyani dan Ani (2012) menyoroti industri pariwisata sebagai salah satu pemicu utama yang paling mengancam sektor pertanian, mengingat masifnya ruang yang dibutuhkan untuk membangun fasilitas pariwisata (Uchyani & Ani, 2012).

Jika dilihat dari kebijakan publik, upaya mempertahankan lahan pertanian sebenarnya sudah memiliki landasan hukum yang kokoh lewat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Melalui aturan ini, negara menekankan bahwa lahan pangan merupakan asset strategis nasional yang wajib dilindungi demi mewujudkan ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan. Regulasi ini juga mengharuskan pemerintah daerah untuk memetakan kawasan LP2B, meredam lajunya konversi, dan menyusun skema pengawasan tata ruang. Hal ini berarti keberhasilan atas perlindungan lahan tidak lagi sekadar urusan ketersediaan teks regulasi di atas kertas, melainkan sangat bergantung pada komitmen dan konsistensi lembaga di tingkat daerah ketika menjalankan aturan tersebut di lapangan (Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, 2009).

Dinamika konversi lahan ini terlihat sangat nyata di Kota Batu. Secara geografis, wilayah ini dianugerahi kawasan pengunungan, tanah yang subur, dan iklim yang sangat mendukung sektor pertanian hortikultura. Sejak lama, komoditas andalan seperti apel dan berbagai jenis sayuran telah melekat dan membentuk identitas sosial-ekonomi masyarakat di Kota Batu. Akan tetapi, dalam dua dasawarsa terakhir, wajah pembangunan Kota Batu mengalami pergeseran besar seiring dengan melonjaknya industri pariwisata. Lahan-lahan yang dulunya menjadi pusat produksi pangan, sekarang telah berganti rupa menjadi destinasi wisata alam, agrowisata, wahana rekreasi, hotel, bahkan area komersial. Studi berbasis spasial yang dilakukan oleh Subagiyo, Prayitno, dan Kusriyanto (2020) menunjukkan bahwa fenomena ini terlihat di Kecamatan Junrejo sepanjang tahun 2009-2019, di mana dalam kurun waktu tersebut, kawasan persawahan menyusut hingga 99,31 hektar atau sekitar 15,67%, dari semua 620,2 hektar menjadi 520,89 hektar. Di sisi lain, kawasan pemukiman mengalami perluasan sebanyak 107,03 hektar (21,36%), melonjak dari 481,54 hektar menjadi 588,57 hektar (Subagiyo et al., 2020).

Untuk membedah fenomena ini dari sudut pandang pengawasan legislative, McCubbins dan Schwartz (1984) menyediakan kerangka teori sebagai pisau analisis yang membagi fungsi kontrol menjadi dua tipe, yaitu police control (patrol polisi) dan fire alarm (alarm kebakaran). Model police patrol menekankan pada tindakan yang aktif, terpusar, dan digerakan oleh inisiatif internal parlemen lewat evaluasi secara berkala dan bertahap terhadap kinerja eksekutif demi mencegah pelanggaran sejak awal. Sebaliknya, metode fire alarm cenderung pasif, reaktif, dan menyebar. Teori ini menjelaskan bahwa legislatif baru membuat regulasi yang memberi ruang bagi warga atau kelompok kepentingan untuk melaporkan adanya pelanggaran

yang terjadi. Parlemen baru akan turun tangan setelah ada “alarm” atau aduan yang masuk. McCubbins dan Schwartz berpendapat bahwa kecenderungan anggota dewan memilih metode file alarm bukanlah tanda abainya mereka terhadap pengawasan, melainkan Langkah rasional guna menekan biaya operasional politik. Teori ini relevan untuk menganalisis fungsi pengawasan DPRD Kota Batu, karena analisisnya tidak hanya terletak ada atau tidaknya pengawasan, tetapi lebih jauh membongkar tipe dan mutu dari pengawasan itu sendiri (McCubbins & Schwartz, 1984).

Dalam upaya memperdalam analisis, penelitian ini menggabungkan teori McCubbins dan Schwartz dengan konsep *goodgovernance* yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip partisipasi publik, akuntabilitas, transparansi, supremasi hukum, efisiensi, efektifitas, serta responsivitas (Graham et al., 2003). Integrasi keduanya dianggap mampu membantu penelitian ini untuk mengukur sejauh mana proses pengawasan dewan memenuhi kriteria tata kelola pemerintahan yang bersih dan ideal. Sebagai bagian dari pilar pemerintahan daerah, DPRD memegang tiga peran krusial, yaitu legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Berdasarkan ketiga fungsi tersebut, fungsi pengawasan atau kontrol menjadi peranan yang paling vital karena menjadi pelindung utama dalam penerapan kebijakan tata ruang serta perlindungan lahan tani di lapangan.

Meskipun riset tentang konservasi lahan di Kota Batu sudah banyak, tetapi sebagian besar riset terdahulu cenderung berfokus pada spek spasial, dampak ekologis, atau penegakan hukum secara makro. Sebaliknya penelitian yang berfokus mengupas tuntas peran lembaga legislative daerah, terutama terkait tipologi serta efektivitas fungsi kontrol DPRD Kota Batu dalam membendung alih fungsi lahan di kawasan berbasis pariwisata masih terbatas. Secara realitas, penyusutan yang terjadi pada kawasan pertanian masih terus terjadi meski secara hukum sudah disiapkan. Kesenjangan ini memicu sebuah tanda tanya besar, yakni mengapa konversi lahan tetap marak terjadi di Tengah regulasi perlindungan yang dinilai memadai? Skeema pengawasan seperti apa yang sebenarnya diterapkan oleh DPRD Kota Batu dan bagaimana efektivitasnya di lapangan?

Penelitian ini berlandaskan pada argumentasi bahwa keberhasilan perlindungan lahan tani tidak bisa diukur hanya dari kelengkapan aturan hukum, tetapi juga harus dikaji lewat karakteristik dan performa pengawasan lembaga yang mengawalinya. Dengan membedah pola pengawasan DPRD Kota Batu emmakai pisau analisis *police patrol* dan *fire alarm*, penelitian ini berupaya untuk memetakan pola pengawasan yang dominan sekaligus mengkaji alasan dari lemahnya fungsi pengawasan dalam menekan laju alih fungsi lahan. Melalui sudut pandang ini, analisis tidak hanya sekadar pada aspek normatif, tetapi mampu menjangkau realitas empiris serta kendala struktural yang ada di parlemen daerah.

Merujuk pada latar belakang di atas, penelitian ini dirancang untuk mencapai tiga tujuan utama: (1) menggambarkan dinamika pergeseran fungsi lahan pertanian di Tengah masifnya ekspansi pariwisata di Kota Batu; (2) menganalisis karakteristik dan penerapan fungsi pengawasan DPRD Kota Batu dalam mengendalikan konversi lahan; dan (3) memetakan berbagai kendala yang menggerus efektivitas pengawasan tersebut. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan memperkaya literatur mengenai fungsi pengawas legislatif di tingkat lokal. Sedangkan secara aplikatif, temuan penelitian dapat menjadi bahan evaluasi bagi DPRD dan Pemerintah Kota Batu dalam memperbaiki tata kelola perlindungan di sektor agraria.

## **METODE**

Metode yang diterapkan pada penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Pemilihan metode ini didasari oleh kemampuannya dalam menganalisis secara komprehensif bagaimana DPRD Kota Batu dalam menerapkan fungsi pengawasannya guna membentengi atau melindungi lahan pertanian di tengah arus perkembangan industri pariwisata. Fenomena tata kelola kelembagaan yang rumit seperti ini tentu tidak dapat diukur dengan menggunakan angka statistik saja. subjek utama dalam penelitian ini adalah DPRD Kota Batu, dengan informan kunci yang berasal dari jajaran anggota Komisi B. Komisi ini dipilih karena membidangi sektor keuangan dan perekonomian, yang membawahi urusan pariwisata, pertanian, industri, koperasi, hingga

Pendapatan Asli Daerah (PAD). Adapun untuk Lokasi pengumpulan data berpusat di Gedung DPRD Kota Batu yang berada di wilayah Kecamatan Junrejo.

Penelitian ini dirancang sebagai studi kasus Tunggal yang memfokuskan penelitian pada satu lokus kelembagaan, yaitu fungsi pengawasan DPRD Kota Batu. Dalam menghimpun data, peneliti menggunakan tiga teknik pengumpulan data yang saling melengkapi. Pertama, observasi non partisipatif pada aktivitas pengawasan. Kedua, wawancara secara mendalam guna menggali lebih jauh sudut pandang dan realitas pengawasan dari informan. Ketiga, studi dokumentasi terhadap aturan hukum, dan data sekunder, seperti UU Nomor 41 Tahun 2019 tentang LP2B, Perpes Nomor 59 tahun 2019 terkait Pengendalian alih Fungsi Lahan Sawah, penelitian terdahulu, serta data realisasi pemanfaatan lahan dari Badan Pusat Statistik Kota Batu. Dalam hal ini, peneliti bertindak sebagai instrument utama yang dibekali panduan wawancara serta catatan lapangan.

Sebagai studi kualitatif, penelitian ini sama sekali tidak melibatkan tindakan intervensi atau pengondisian variabel seperti pada metode eksperimen. Alur riset mengalir secara natural melalui tiga fase utama, yakni tahap persiapan (merancang panduan wawancara dan memetakan informan), tahap turun lapang (proses wawancara, pengamatan, dan penarikan dokumen), serta tahap akhir (analisis data dan penyusunan simpulan). Guna mengolah data, peneliti mengadopsi model interaktif dari Miles dan Huberman yang meliputi pemilahan data (reduksi), pemaparan data (*display*), serta penarikan kesimpulan atau verifikasi (Miles et al., 2014). Tahapan analisis ini dilakukan secara berkelanjutan. Penelitian ini juga menjaga validitas data dengan melakukan triangulasi sumber dan metode untuk mencocokkan kesaksian lisan, hasil observasi, dan isi dokumen resmi.

Seluruh data yang diperoleh kemudian dibedah menggunakan perspektif teori pengawasan legislatif dari McCubbins dan Schwartz (1984), khususnya pada tipologi *police patrol* dan *fire alarm*, serta diperdalam dengan prinsip-prinsip *good governance*. Perpaduan ini memiliki fungsi sebagai pisau analisis untuk mengidentifikasi model pengawasan yang diterapkan oleh DPRD Kota Batu, sekaligus mengevaluasi kepatuhannya terhadap prinsip akuntabilitas, keterbukaan, penegakan aturan, serta responsivitas dalam mengendalikan alih fungsi lahan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### DPRD Kota Batu dan Fungsi Pengawasan

Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih secara langsung melalui pemilihan umum, DPRD memegang posisi krusial sebagai mitra sejajar dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dalam menjalankan mandatnya, DPRD dibekali tiga fungsi utama, yaitu legislasi yang berfokus pada penyusunan peraturan daerah, fungsi anggaran untuk merumuskan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), serta fungsi pengawasan yang menjadi pilar utama untuk mengawal roda pemerintahan. Idealnya, fungsi pengawasan ini dijalankan secara optimal demi memenuhi ekspektasi publik, menegakkan perda, dan mematuhi koridor hukum yang berlaku. Hal ini penting guna menciptakan mekanisme saling mengawasi (*check and balances*) antara pihak legislatif dan kepala daerah guna mendorong kesejahteraan masyarakat.

Urusan pengawasan ini juga dipertegas dalam Pasal 154 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Aturan tersebut menempatkan fungsi pengawasan sebagai bentuk tanggung jawab moral dan hukum DPRD kepada konstituen yang telah memberikan mandat politik mereka. Melalui peran ini, para wakil rakyat berkewajiban menjamin bahwa tata kelola pemerintahan daerah senantiasa patuh pada koridor hukum, asas akuntabilitas, serta pemenuhan hajat hidup orang banyak (Rifai, 2022). Jika dikaitkan dengan perspektif McCubbins dan Schwartz (1984), mandat formal ini sebenarnya memberikan keleluasaan bagi DPRD agar dapat menerapkan dua model pengawasan sekaligus, baik secara berkala dan mandiri (*police patrol*) dengan agenda inspeksi, maupun secara reaktif (*fire alarm*) dengan menindaklanjuti aduan masyarakat. Realitas inilah yang menarik untuk dikaji lebih dalam terkait model maan yang lebih sering diandalkan dalam fungsi pengawasan di lapangan.

### Dinamika Alih Fungsi Lahan Pertanian di Tengah Ekspansi Pariwisata

Arah pembangunan Kota Batu kini mengalami pergeseran opirentasi yang cukup signifikan, dari yang awalnya berbasis agraris bergeser ke arah ekonomi pariwisata. Fenomena

ini ditandai dengan maraknya berbagai destinasi wisata komersial skala besar, seperti Batu Love Garden, Batu Night Spectacular, Florawisata Santerra De Laponte, hingga kompleks wisata Mikutopia. Masifnya pembangunan ini dipicu oleh banyaknya modal swasta yang masuk, tingginya kebutuhan lahan untuk pusat bisnis, serta keputusan politik pemerintah daerah yang menempatkan pariwisata sebagai sumber utama penggerak ekonomi. Dampaknya tentu terlihat pada dinamika laih fungsi lahan dan pemanfaatan ruang kota, di mana ada benturan antara kepentingan pariwisata dengan kepentingan mempertahankan lahan tani pertanian yang produktif.

Padahal, dalam hal mengendalikan laju konversi lahan, Kota Batu telah dibekali serangkaian aturan hukum yang bersifat mengikat. Peraturan Daerah mengenai RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) menjadi Kompas utama dalam memetakan fungsi lahan secara spasial. Di dalam aturan tersebut, zona kuning disiapkan sebagai wilayah pengembangan yang legal guna mendirikan bangunan komersial termasuk fasilitas wisata, sedangkan zona hijau merupakan kawasan lindung yang dilarang untuk dilaihfungsikan. Di tingkat pusat, regulasi ini diperkuat oleh Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Aturan ini menjadi paying hukum untuk mennetapkan Lahan Saah yang Dilindungi (LSD), dengan aadanya mandat utama untuk melindungi area persawahan dari ekspansi alih fungsi lahan yang tidak terkendali demi mengamankan pasokan pangan nasional (Perpres). Kehadiran rentetan aturan tersebut secara otomatis meletakkan kewajiban bagi birokrasi daerah, termasuk DPRD Kota Batu, untuk mengawasi dan melindungi area pertanian dari ancaman alih fungsi lahan (Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 Tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah, 2019).

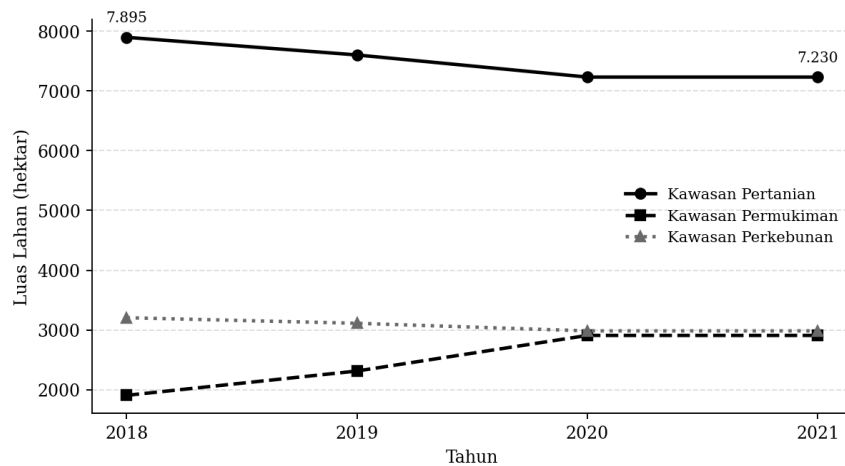
Data realisasi penggunaan lahan dari BPS Kota Batu memperlihatkan dinamika alih fungsi lahan tersebut secara nyata, hal ini terlihat pada Tabel 1 (Badan Pusat Statistik Kota Batu, 2022).

Tabel 1. Realisasi Penggunaan Lahan di Kota Batu, 2018–2021 (hektar)

<b>Arahan Penggunaan Lahan</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Kawasan Hutan Lindung	2.943	2.935	2.848	2.848
Kawasan Hutan Produksi	3.535	3.520	3.478	3.478
<b>Kawasan Pertanian</b>	<b>7.895</b>	<b>7.600</b>	<b>7.230</b>	<b>7.230</b>
Pertanian Lahan Basah	2.215	2.060	1.860	1.860
Pertanian Lahan Kering	5.680	5.540	5.370	5.370
Kawasan Perkebunan	3.205	3.112	2.985	2.985
Kawasan Industri	91	95	126	126
Kawasan Permukiman	1.907	2.314	2.909	2.909
<b>Total Kota Batu</b>	<b>19.576</b>	<b>19.576</b>	<b>19.576</b>	<b>19.576</b>

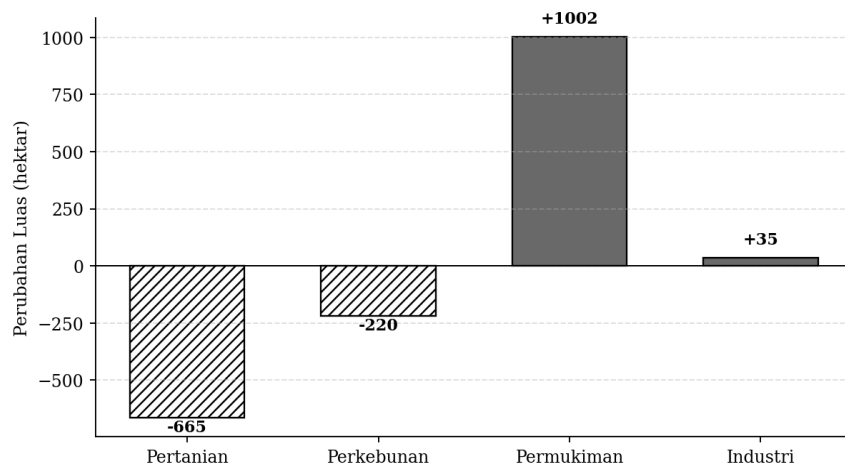
Sumber: BPS Kota Batu, Realisasi Penggunaan Lahan di Kota Batu tahun 2018-2021 (diolah Peneliti).

Berdasarkan data di atas, dapat dicermati bahwa sektor pertanian di Kota Batu mengalami penyusutan luasan yang cukup masif. Dalam rentang waktu empat tahun saja, yakni dari tahun 2018 hingga 2021, area pertanian menyusut dari 7.895 hektar menjadi tinggal 7.230 hektar. Artinya, ada sekitar 665 hektar atau setara dengan 8,4% lahan hijau yang lenyap. Defisit lahan ini melanda sektor pertanian lahan basah yang berkurang dari 2.215 menjadi 1.860 hektar, maupun sektor lahan kering yang berkurang dari 5.5680 menjadi 5.370 hektar. Sebaliknya, sektor non agraris justru menunjukkan ekspansi yang sangat agresif. Kawasan pemukiman melonjak drastic hingga 52,5% atau narik 1.002 hektar, dari yang awalnya 1.907 hektar menjadi 2.909 hektar. Tren ini juga terlihat pada area industri yang naik dari 91 menjadi 126 hektar. Ilustrasi mengenai peta perubahan spasial ini dapat dicermati pada visualisasi Gambar 1.



Gambar 1. Tren perubahan penggunaan lahan di Kota Batu, 2018-2021 (diolah dari data BPS Kota Batu).

Guna memetakan arah dan volume pergeseran antar sektor tersebut, Gambar 2 menyajikan kalkulasi perubahan bersih luasan lahan sepanjang tahun 2018-2021. Pola yang terekam pada grafik tersebut menunjukkan adanya perbedaan yang sangat kentara, di mana sektor pertanian dan Perkebunan mengalami penurunan secara terus-menerus, sedangkan sektor industri dan permukiman justru bertambah. Menariknya, penambahan luas area hunian baru hampir menyamai total keseluruhan lahan pertanian dan Perkebunan yang hilang. Hal ini menunjukkan adanya korelasi terjadinya transformasi atau perubahan pemanfaatan ruang secara masif dari fungsi agraris menjadi kawasan terbangun (Badan Pusat Statistik Kota Batu, 2022).



Gambar 2. Perubahan bersih luas lahan per kategori, 2018-2021 (diolah dari data BPS)

Data deskriptif di atas menjadi pertanda kuat bahwa tekanan pembangunan terhadap keberlangsungan sektor pertanian di Kota Batu terjadi secara riil dan terus-menerus. Realitas ini dikonfirmasi oleh salah satu legislator dari Fraksi Partai Golkar DPRD Kota Batu, Bapak Didik Machmud. Menurut beliau, sekalipun instrument pengawasan dewa sudah digerakkan secara kelembagaan, keberhasilannya di lapangan tetap bertumpu pada ketegasan eksekutif dalam mengawal dan menerapkan regulasi, terutama pada Dinas Perizinan. Pada penerapannya, peran DPRD terbatas sebagai pengawas koridor kebijakan, sementara hak prerogatif untuk menerbitkan atau membatalkan izin sepenuhnya dikuasai oleh eksekutif. Penjelasan tersebut membuka akar masalah yang sesungguhnya, yakni adanya kesenjangan pemisah lebar antara mandat fungsi pengawasan dari legislative dengan kewenangan mutlak eksekutif dalam urusan birokrasi perizinan.

**Tipologi dan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kota Batu**

Implementasi fungsi kontrol DPRD Kota Batu memperlihatkan adanya dinamika institusional yang tidak hanya sekadar bersandar pada aspek hukum, tetapi juga berkembang

dalam realitas lapangan yang kompleks. Secara hukum, pengawasan merupakan elemen yang krusial dari mekanisme checks and balances di level tata kelola daerah, di mana memiliki fungsi untuk memastikan seluruh kebijakan publik dilakukan sesuai koridor hukum yang berlaku (Romaliani, 2020). Mengacu pada UU Nomor 41 Tahun 2009 sebagai kompas utama, di mana DPRD tidak lagi sebatas mengawasi regulasi di atas kertas saja, melainkan turut mengambil peran sebagai aktor politik yang wajib melindungi keberlangsungan aset agrarian demi menjamin ketahanan pangan.

Namun, jika dibedah menggunakan pisau analisis dari McCubbins dan Schwartz (1984), aktivitas pengawasan DPRD Kota Batu terlihat lebih condong pada pola *file alarm* yang bersifat reaktif. Hal ini tercermin dari salah satu tindakan nyata yang sering dilakukan oleh para dewan, yaitu memanggil jajaran dinas atau *stakeholder* yang terlibat mengurus perizinan, terutama ketika kasus konversi lahan mencuat kalangan masyarakat. Pola ini mengonfirmasi bahwa parlemen daerah baru mengambil tindakan setelah ada “tanda bahaya” yang berbunyi, baik dari aduan warga, sorotan media, maupun fakta lapangan yang terlanjur viral. Dalam forum pemanggilan tersebut, para legislator baru mendalami dasar hukum penerbitan izin, mekanisme birokrasi yang dilalui, hingga kepatuhannya pada peta tata ruang. Skema ini sekaligus menjadi instrumen tekanan politik agar birokrasi daerah bekerja secara lebih cermat dan akuntabel. Kendati model reaktif ini dinilai McCubbins dan Schwartz sebagai langkah logis untuk menghemat anggaran pengawasan, ia menyimpan kelemahan fatal, yakni penindakan baru berjalan setelah kerusakan terjadi, bukannya melakukan pencegahan sejak dini (McCubbins & Schwartz, 1984).

Sedangkan, model dimensi *police patrol* yang menuntut pengawasan proaktif atas inisiatif mandiri DPRD, seperti inspeksi lapangan secara berkala dan evaluasi terjadwal justru terlihat lemah. Seharusnya, bentuk nyata dari pengawasan patrol ini adalah tindakan preventif terhadap pegajuan perizinan proyek pariwisata dalam skala besar. Pengawasan yang ideal mencakup penelaahan kecocokan zonasi tata ruang, dokumen Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), analisis dampak lalu lintas, hingga sistem pengolahan limbahnya. Akan tetapi, pelaksanaan fungsi pengawasan ini sangat bergantung pada dokumen RtWR serta basis data milik Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan. Masalahnya, para anggota legislatif sering kali menghadapi keterbatasan dalam menguasai detail data teknis tersebut. Hal ini yang pada akhirnya menimbulkan ketergantungan yang tinggi terhadap data yang dimiliki oleh eksekutif dan menggerus kapasitas mandiri dari DPRD, serta agenda pengawasan proaktif menjadi tidak dapat berjalan secara optimal.

Jika dilihat dari sudut pandang prinsip good governance, kombinasi kedua model ini menunjukkan bahwa DPRD baru memenuhi sebagian kecil aspek akuntabilitas dan penegakan hukum, tetapi masih jauh dari pemenuhan aspek transparansi serta efektivitas (Graham et al., 2003). Dominasi model *file alarm* yang reaktif, diikuti dengan tumpul atau lemahnya fungsi *police patrol*, menjawab teka-teki mengapa konversi lahan pertanian di Kota Batu terus meluas terlepas dari adanya instrumen pengawasan formal. Sehingga dapat disimpulkan bahawa masalah yang terjadi bukan disebabkan oleh absennya fungsi pengawasan dari parlemen, melainkan berakar pada model pengawasan yang cenderung pasif serta memiliki keterbatasan kapasitas internal dewan untuk bergerak secara proaktif.

### **Hambatan dan Tantangan Pengawasan DPRD Kota Batu**

Sepanjang periode 2009-2019, Kota Batu mencatat penyusutan lahan pertanian yang menyentuh angka 6,19%, di mana pada saat yang sama area permukiman justru meluas sekitar 5,46% (Subagyo 2020). Mengingat bahwa kondisi yang semakin mengkhawatirkan tersebut, DPRD Kota Batu berupaya mempercepat proses pengesahan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) mengenai LP2B sebagai pelindung utama untuk mempertahankan area pertanian yang produktif (Radar Batu, 2026). Walaupun demikian, dalam implementasinya masih terdapat tiga kendala utama yang secara simultan menggerus efektivitas fungsi pengawasan dari parlemen, di mana seluruh persoalan tersebut berawal pada rapuhnya kapaistas *police patrol*.

Hambatan pertama berkaitan dengan problem teknis dan institusional, yakni masih lemahnya jalinan koordinasi antar instansi. Urusan penanggulangan konversi lahan ini sebenarnya melibatkan banyak sektor, mulai dari Dinas Pertanian, Dinas Lingkungan Hidup,

hingga pihak Perhutani. Akan tetapi, sampai saat ini masih belum terdapat sistem terpadu yang mampu memfasilitasi koordinasi DPRD untuk mengawasi birokrasi perizinan dan pergeseran fungsi lahan secara menyeluruh. Tidak adanya sistem terpadu ini secara otomatis akan melemahkan model pengawasan *police patrol*.

Kedua, adalah hambatan regulasi, di mana hal ini terlihat dari ketidakselarasan antara dokumen RTRW dengan UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang LP2B. ketidakselarasan ini justru menciptakan celah hukum dalam pemanfaatan ruang, sehingga tren alih fungsi lahan sering kali bertabrakan dengan rencana tata ruang yang sudah disepakati. Wilayah Kecamatan Junrejo menjadi contoh konkret dari persoalan ini, di mana sekitar 26,15 hektar (14,1%) lahan berubah fungsi secara ilegal tanpa memerhatikan koridor RTRW yang ada (Putri et al., 2024). Celah yang terjadi justru dapat melemahkan efektivitas model *police patrol* sekaligus *fire alarm*, mengingat tolak ukur pengawasan yang dipakai masih tumpang tindih.

Dimensi politik menjadi hambatan yang ketiga, di mana sering kali menjadi hambatan yang susah untuk ditembus. Sebagai daerah yang sumber utama ekonominya bergantung pada sektor industri pariwisata, maka perluasan pada sektor ini membawa gelombang kepentingan investasi yang sangat masif. Akibatnya, nilai ekonomi atau nilai tukar (*exchange value*) tanah jauh lebih tinggi dibandingkan nilai guna (*use value*) lahan sebagai ruang produksi pangan. Masalahnya, DPRD merupakan lembaga politik yang performa anggotanya terikat pada kalkulasi elektoral. Di saat konstituen menuntut kebebasan untuk mengomersialkan lahan mereka demi meraup untung dan para pemodal pariwisata menjadi penyumbang terbesar terhadap PAD, maka akan menjadi sulit rasanya untuk menuntut para legislator untuk bersikap galak sebagai pengawas yang membela kepentingan jangka panjang (Setyawan, 2021). Dalam perspektif McCubbins dan Schwartz, insentif politik semacam ini yang justru membuat para dewa menjadi nyaman dengan pilihan model *fire alarm* karena minimnya resiko politik yang harus ditanggung, sekaligus memperlemah niat mereka untuk memperkuat model *police patrol*.

## KESIMPULAN

Masifnya konversi lahan pertanian di Kota Batu merupakan imbas langsung dari pesatnya pertumbuhan pada sektor pariwisata yang telah mengubah arah dari pembangunan daerah. Fenomena ini terekam dan tercatat dengan jelas dari menurunnya luasan lahan pertanian secara drastis, dari 7.895 hektar pada tahun 2018 menjadi tinggal 7.230 hektar saja di tahun 2021, yang berjalan secara beriringan dengan melonjaknya kawasan industri dan pemukiman. Idealnya, instrumen hukum untuk mempertahankan sektor agrarian sebenarnya sudah kuat, dan DPRD Kota Batu pun dibekali dengan mandat yang kuat untuk mengawal regulasi tersebut. Namun, dalam realitasnya, fungsi pengawasan parlemen daerah belum berjalan secara optimal. Mengacu pada teori McCubbins dan Schwartz, pola pengawasan DPRD Kota Batu didominasi oleh model *fire alarm* yang pasif dan baru bergerak setelah menerima aduan pihak luar.

Sebaliknya, model *police patrol* yang bersifat proaktif justru lumpuh. Hal ini dipicu oleh terbatasnya akses terhadap data teknis, buruknya koordinasi lintas sektor, adanya tumpang-tindih aturan antara RTRW dengan UU LP2B, serta kuatnya dilema dan dinamika kepentingan ekonomi-politik. Ketinggian sistem inilah yang membuat pelanggaran alih fungsi lahan terus meluas tanpa adanya sanksi yang tegas. Oleh karena itu, penguatan kapasitas pengawasan DPRD Kota Batu menjadi hal yang krusial. Langkah ini harus ditempuh melalui peningkatan keahlian teknis para regulator, penyelarasan regulasi, serta penyediaan basis data terkait pengawasan yang transparan dan terintegrasi. Selain itu, penyerapan aspirasi masyarakat juga perlu dibenahi agar mekanisme *fire alarm* lembaga legislatif dapat bekerja secara lebih optimal. Sehingga, perlindungan lahan pertanian diharapkan dapat berdiri kokoh dan berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Kota Batu. (2022). *Realisasi penggunaan lahan di Kota Batu tahun 2018-2021*. <https://batukota.bps.go.id/>
- Burdaton, B. (2016). Penegakan hukum terhadap alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian di Kota Mataram. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 4(3), 452-466.

- <https://doi.org/https://doi.org/10.29303/ius.v4i3.370>
- Graham, J., Plumptre, T. W., & Amos, B. (2003). *Principles for good governance in the 21st century*. Institute on governance.
- Hidayat, S. I. (2008). Analisis konversi lahan sawah di Provinsi Jawa Timur. *J-SEP*, 2(3), 48–58.
- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165–179. <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2110792>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, (2009).
- Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 163, (2019).
- Putri, A. W. C., Suharto, E., & Sugiasih. (2024). Kajian alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Kecamatan Junrejo, Kota Batu. *Widya Bhumi*, 4(1), 16–34. <https://doi.org/https://doi.org/10.31292/wb.v4i1.91>
- Radar Batu, J. P. (2026, May). Raperda Kota Batu tentang LP2B Digodok Demi Cegah Krisis Agraria. *Radarbatu.Jawapos.Com*. <https://radarbatu.jawapos.com/kota-batu/2605050024/raperda-kota-batu-tentang-lp2b-digodok-demi-cegah-krisis-agraria>
- Rifai, I. (2022). *Fungsi DPRD dalam pengawasan pengelolaan APBD Pemerintah Kota Batu perspektif fiqh siyasah maliyah* [UIN Maulana Malik Ibrahim Malang]. <http://etheses.uin-malang.ac.id/id/eprint/41002>
- Romaliani, K. (2020). *Check and balance dalam sistem pemerintahan Indonesia* [IAIN Padangsidempuan]. <http://etd.uinsyahada.ac.id/id/eprint/6379>
- Setyawan, W. E. (2021, November). Alih fungsi lahan dan fenomena hilangnya kawasan esensial di Kota Batu. *Mongabay Indonesia*. <https://www.mongabay.co.id/>
- Subagiyo, A., Prayitno, G., & Kusriyanto, R. L. (2020). Alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian di Kota Batu Indonesia. *Geography: Jurnal Kajian, Penelitian Dan Pengembangan Pendidikan*, 8(2), 135–150.
- Uchyani, R., & Ani, S. W. (2012). Tren alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Klaten. *SEPA: Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian Dan Agribisnis*, 8(2), 67–72. <https://doi.org/https://doi.org/10.20961/sepa.v8i2.48847>