

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia adalah salah satu negara di dunia yang dianugerahkan daya tarik di bidang sumber daya alam yang sangat luar biasa, karena apapun bisa didapatkan di Indonesia. Indonesia juga mempunyai keanekaragaman hayati yang tinggi tergolong di dalamnya tidak hanya komponen biotik, seperti hewan, tumbuhan, dan mikro organisme, tetapi juga komponen abiotik, seperti minyak bumi, gas alam, berbagai jenis logam, air, dan tanah.

Sumber daya alam di Indonesia yang paling menonjol ialah di bidang pertanian. Maka dari itu Indonesia dikenal sebagai negara agraris yang artinya negara yang salah satu penunjang perekonomiannya adalah sektor pertanian. Indonesia merupakan negara agraris dengan lahan yang sangat luas dan keanekaragaman hayati yang sangat beragam. Hal ini akan memungkinkan Indonesia sebagai negara agraris terbesar di dunia.

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait dengan pelaksanaan pembangunan nasional, dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen ke 4 yaitu “Hak penguasaan kepada negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia, dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menggunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”. Makna yang terkandung dalam kalimat tersebut adalah

negara mempunyai kewenangan untuk melakukan pengelolaan, mengambil dan memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki.

Peran pertanian di Indonesia ditinjau dari aspek pertanahan dan sektor pertanian memerlukan perhatian khusus karena di Indonesia sendiri memiliki sumber daya alam yang melimpah salah satunya adalah tanah. Tanah merupakan permukaan bumi yang di dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya dengan pembatasan dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan dalam batas-batas menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi¹.

Problematika pertanahan terus muncul dalam dinamika kehidupan bangsa Indonesia. Berbagai daerah di nusantara tentunya memiliki karakteristik permasalahan pertanahan yang berbeda di antara satu wilayah dengan wilayah lainnya, keadaan ini semakin nyata sebagai konsekuensi dari dasar pemahaman dan pandangan orang Indonesia terhadap tanah. Bertambahnya kebutuhan dan permintaan terhadap lahan, baik dari sektor pertanian maupun dari sektor non-pertanian akibat pertumbuhan penduduk dan kegiatan pembangunan².

¹ Kustiawan, 1997, *Definisi Perubahan Lahan (Konversi Lahan)*, Penerbit Yudistira, Jakarta, hlm.12

² Bintarto, 1984, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Penerbit Yudistira, Jakarta, hlm.23.

Kehidupan manusia yang semakin maju dan berkembang menuntut akan banyak hal sebagai suatu perubahan dari segi pembangunan. Hal tersebut sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia seperti pertumbuhan penduduk yang terus menerus meningkat mengharuskan pembangunan perumahan dan penggunaan untuk tempat tinggal semakin dibutuhkan. Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan struktur perekonomian kebutuhan tanah untuk kegiatan pertanian cenderung semakin meningkat. Kecenderungan tersebut menyebabkan Alih fungsi lahan pertanian sulit dihindari. Penyempitan lahan pertanian tersebut dikarenakan adanya pembangunan perumahan yang semakin bertambah tiap tahunnya. Yang membuat tanah persawahan di alih fungsikan sebagai perumahan. Bisa dilihat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Paragraf 3 Kawasan Peruntukan Pertanian Pasal 43 ayat 7 huruf (a) yang menjelaskan bahwa “Area lahan sawah beririgasi dan lahan kering yang sudah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan harus dipertahankan agar tidak berubah fungsi menjadi peruntukkan yang lain”.

Untuk mengalihfungsikan lahan pertanian pangan berkelanjutan menjadi perumahan tidak semudah membalikkan telapak tangan, ada beberapa persyaratan-persyaratan ketat yang harus dilakukan oleh orang yang akan membangun perumahan tersebut. Perumahan sendiri merupakan kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan

permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu. Dalam pembangunan perumahan diperlukan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum, kebijakan, arahan, dan pedoman dalam pelaksanaan pembangunan perumahan³.

Kabupaten Jember merupakan salah satu kabupaten di wilayah administratif provinsi Jawa Timur. Keberadaan Kabupaten Jember secara geografis memiliki posisi yang sangat strategis dengan berbagai potensi sumber daya alam yang potensial, sehingga banyak menyimpan peristiwa-peristiwa sejarah yang menarik untuk digali dan dikaji⁴. Kabupaten Jember memiliki lahan yang cukup luas dan masih berbentuk sawah, kebun, alas liar dan lahan kosong yang terbengkalai. Kabupaten Jember merupakan kabupaten yang masyarakatnya hidup di daerah-daerah terpencil dan kebanyakan berprofesi sebagai buruh dan tani. Namun lahan pertanian di Kabupaten Jember telah mengalami banyak perubahan yang ditandai dengan semakin menyempitnya lahan pertanian. Penyempitan lahan pertanian di Kabupaten Jember dikarenakan adanya pembangunan perumahan yang semakin bertambah tiap tahunnya. Sehingga bisa dikatakan, setiap tahun lahan pertanian akan terus mengalami penyempitan. Alih fungsi lahan di area pertanian tidak hanya mengakibatkan pada hasil padi saja, namun banyak produksi lain yang harus dikorbankan.

³ Urip Santoso, *Hukum Perumahan*, Penerbit Kencana, Jakarta, hlm 3

⁴ <https://www.jemberkab.go.id/selayang-pandang/>, di akses pada tanggal 18 Maret 2021

Perkembangan penduduk di Kabupaten Jember mempengaruhi perubahan di berbagai bidang terutama di sektor pertanian dimana banyak pembangunan yang dilakukan pemerintah, badan hukum, ataupun perseorangan yang mengakibatkan penyusutan bidang tanah di sektor pertanian. Terutama di Kecamatan Patrang, Kecamatan Pakusari dan Kecamatan Arjasa, di ketiga kecamatan tersebut sudah mulai banyak pembangunan pada sektor perumahan. Padahal di daerah ini masih banyak lahan pertanian yang masih produktif. Akan tetapi seiring berjalannya waktu pembangunan di sektor perumahan terus berkembang pesat. Maka hal itu akan mengorbankan lahan pertanian yang ada di daerah tersebut. Disatu sisi, yang menjadi permasalahan lahan yang digunakan untuk pembangunan di sektor perumahan merupakan lahan produktif atau sudah tidak produktif lagi.

Secara khusus Kabupaten Jember menyatakan mengenai alih fungsi lahan pertanian melalui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) pasal 77 nomor 5 point (g) dan (h) menjelaskan bahwa “ (g) dilarang mengalih fungsikan lahan pertanian pangan berkelanjutan selain untuk kegiatan pertanian, dan (h) dilarang mendirikan bangunan pada kawasan pertanian lahan basah yang terkena jaringan irigasi.

Namun pada saat ini Kabupaten Jember belum mempunyai Peraturan Daerah yang membahas tentang Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Padahal dengan perkembangan penciptaan RDTR di suatu daerah yang memiliki kualitas baik akan menciptakan kota atau kabupaten yang ramah bagi penduduknya. Dengan perkembangan dinamika waktu, alih fungsi lahan ini dapat menjadi

masalah yang kompleks di kemudian hari jika tidak diantisipasi dari sekarang dan disesuaikan dengan undang-undang.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan diatas maka penulis dalam penelitian ini mengambil judul “Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Perumahan Di Kecamatan Arjasa, Pakusari, dan Patrang Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah”.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan di Kecamatan Arjasa, Pakusari, dan Patrang berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui bagaimana alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan di Kecamatan Arjasa, Pakusari dan Patrang berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang ingin dicapai, maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

- a. Memberikan pemikiran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pembaharuan hukum kelak karena tuntutan perkembangan zaman dan

perkembangan kasus hukum yang belum dituangkan dalam aturan dalam masyarakat.

- b. Memberikan sumbangan terhadap ilmu hukum dan inovasi untuk membuat hukum lebih bermanfaat bagi masyarakat dan mencapai tujuan hukum yang sebenarnya.
- c. Diharapkan agar penelitian ini bisa digunakan sebagai referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan masalah yang dibahas pada penelitian ini yang memiliki tema yang sama namun dengan sudut pandang yang berbeda.

2. Secara Praktis

a. Bagi penulis

- Dapat menambah wawasan tentang ilmu hukum dan meningkatkan kemampuan menganalisis peraturan yang ada melalui metode penelitian normatif.
- Penelitian ini sebagai cara penulis untuk mengamalkan ilmu yang didapat selama kuliah yang dituangkan dalam bentuk skripsi dalam rangka menyelesaikan studi S1 di Universitas Muhammadiyah Jember.

b. Bagi akademik

Sebagai bahan untuk menilai dan memutuskan dapat tidaknya penelitian ini digunakan sebagai skripsi untuk menyelesaikan studi S1.

c. Bagi masyarakat

Diharapkan dapat memberikan informasi pada masyarakat yang mengalami masalah serupa dengan penelitian ini atau hanya sebagai tambahan wawasan tentang hukum.

1.5 Metode Penelitian

Dalam rangka untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus menggunakan *yuridis normatif* karena hal tersebut sangat diperlukan sebagai pedoman untuk menganalisis suatu data hasil penelitian. Dengan metodologi penulisan yang tepat, diharapkan hasil yang sesuai dengan harapan penulis. Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa metode untuk memudahkan dalam penelitian, metode penelitian tersebut akan diuraikan sebagai berikut :

1.5.1 Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*) serta pendekatan kasus (*case approach*). Pada penelitian ini penulis lebih menekankan pada pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni pendekatan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan atau isu hukum yang dibahas pada penelitian ini.⁵

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode pendekatan *normatif*. Yakni metode penelitian tentang berlakunya hukum pada

⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2015, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, PT Kharisma Putra Utama, Bandung, hlm.133.

peristiwa atau masalah hukum yang terjadi pada masyarakat tertentu di Indonesia. Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan studi dokumen melalui data-data atau bahan hukum berupa peraturan-peraturan tertulis yang sudah ada. Jadi penelitian normatif dilakukan dengan cara meneliti data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁶ Penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang dilakukan langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan, penelitian hukum empiris memberikan arti penting terhadap analisis yang bersifat kuantitatif dan empiris, sehingga langkah dan desain teknis penelitian tersebut mengikuti pola penelitian dari ilmu sosial dan dengan melihat peristiwa hukum yang terjadi dimasyarakat.

1.5.3 Sumber Data

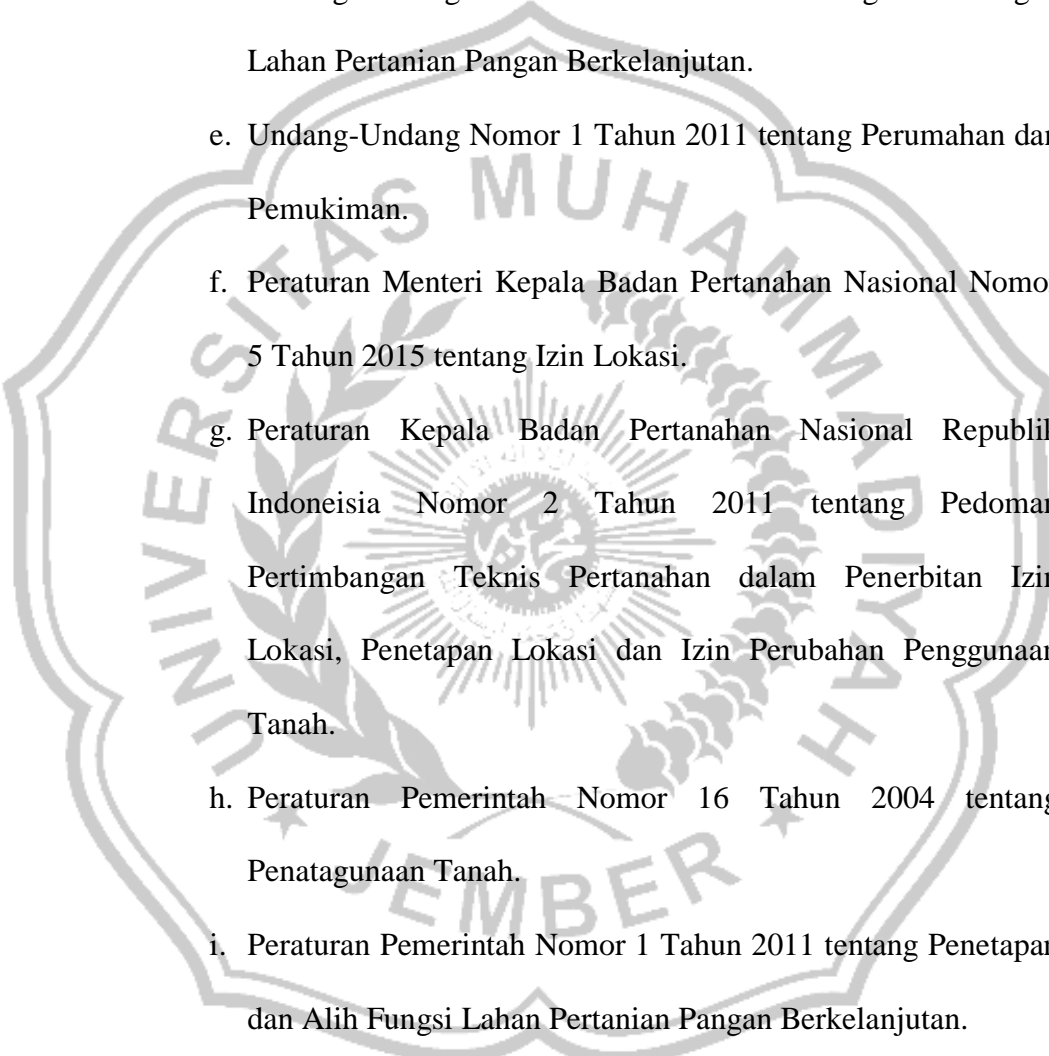
Sumber Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum. Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum tersebut akan diuraikan secara rinci sebagai berikut :

1. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat autoritatif atau mengikat⁷. Bahan hukum ini diperoleh melalui peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas, yaitu :

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-8, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 14

⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 27.

- 
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- d. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman.
- f. Peraturan Menteri Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi.
- g. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- j. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

2. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer⁸, bahan hukum ini berupa rancangan undang-undang, buku-buku, jurnal maupun literatur yang berkaitan.
3. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer maupun sekunder, bahan hukum ini diperoleh melalui internet, ensiklopedia dan kamus.

1.5.4 Teknik Pengambilan Data

Data-data yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum yang pengumpulan bahan hukumnya dengan cara inventarisasi. Bahan hukum primer dikumpulkan melalui inventarisasi peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang terkait dengan permasalahan yang dibahas. Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi pustaka dengan membaca dan mempelajari hasil karya ilmiah para ahli berupa literatur sehingga dapat mendukung dan melengkapi dalam membahas masalah-masalah yang timbul dalam rangka penyusunan penulisan skripsi ini. Sebagai pelengkap yaitu bahan hukum tersier untuk melengkapi dalam pengaturan bahasa dan sumber-sumber yang belum jelas

1.5.5 Tempat Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian normatif, untuk itu tempat penelitian yang dipilih penulis adalah di perpustakaan. Karena penelitian normatif mengkaji bahan-bahan hukum atau sumber hukum yang sudah ada terkait topik penelitian ini yang dapat dicari di buku atau

⁸ Ibid, hal.44.

peraturan maka perpustakaan adalah tempat penelitian yang tepat. Baik perpustakaan yang ada di kampus, perpustakaan swasta dan perpustakaan lainnya. Selain itu untuk mencari data tambahan yang diperlukan terkait kasus yang berkaitan dengan penelitian ini menggunakan internet.

