

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara dengan perkembangan penduduk terpesat di dunia, dengan penambahan jumlah penduduk hampir satu persen setiap tahun. Menurut Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jendral Kependudukan pada semester awal tahun 2020, total jumlah penduduk Indonesia mencapai 268.583.016 (dua ratus enam puluh delapan juta lima ratus delapan puluh tiga ribu enam belas) jiwa, dengan pertumbuhan penduduk, kemajuan industri dan teknologi, serta peralihan budaya, menyebabkan kebutuhan terhadap tanah meningkat. Peralihan budaya telah merubah Indonesia yang awalnya sebagai Negara agraris beralih menjadi Negara industri. Pertanian yang menjadi sumber mata pecarian masyarakat kini berganti pemanfaatannya menjadi tanah yang digunakan sebagai lahan industri, pembangunan serta perdagangan.¹

Tanah memiliki peranan penting bagi kelangsungan hidup manusia baik individu maupun kelompok orang dan badan hukum hingga pemerintah, dengan adanya tanah manusia dapat melakukan aktifitas sehari-hari, salah satunya kegiatan ekonomi. Pemanfaatan tanah beserta sumber daya alam terkandung didalamnya diberikan kepada seseorang untuk dapat dimiliki dengan hak-hak yang telah disediakan oleh Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang di kenal dengan

¹<https://nasional.kompas.com/read/2020/08/12/15261351/data-kependudukan-2020-penduduk-indonesia>, diakses pada tanggal 07 Oktober 2020

Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA, serta aturan pemanfaatan dan kegunaannya terdapat pada hukum agraria.²

Pertumbuhan ekonomi saat ini berpusat pada sektor industri, jasa dan properti, sehingga mengesampingkan sektor pertanian. Terutama tanah sawah yang terdapat konflik dilematis perihal pemanfaatan dan penggunaan areal pertanian terbatas peluang perluasannya, dikarenakan peningkatan kebutuhan tanah untuk sektor industri, jasa dan properti.³

Dengan demikian perubahan penggunaan tanah sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang berpusat pada sektor industri tidak dapat dihindarkan, apabila keadaan dilematis ini tidak kunjung diatasi dengan diadakannya kebijakan pertanahan, maka kelangsungan sektor pertanian akan sulit dipertahankan, mengingat dampak yang ditimbulkan oleh adanya konvensi lahan yang begitu luas sehingga berkurangnya luasan lahan yang digunakan untuk kegiatan pertanian secara signifikan, dapat mengganggu stabilitas kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan baik lokal maupun nasional, serta belum ada suatu terobosan kelembagaan dan teknologi yang mampu meningkatkan produksi pertanian akibat berkurangnya tanah-tanah pertanian (khususnya sawah beririgasi teknis) yang dirubah menjadi tanah kering untuk keperluan lain, seperti yang terjadi pada daerah Desa Pejaten Kecamatan Bondowoso Kabupaten Bondowoso.

Dalam kaitannya dengan alih fungsi lahan pertanian, pemerintah menghadapi konflik kepentingan yang cukup dilematis, yakni pada satu sisi pemerintah daerah berkewajiban untuk menjaga dan mempertahankan keberadaan

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, 2013. Universitas Trisakti: Jakarta, Hlm.4

³ Agus Surono, 2013, *Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan Tanah dan Pemanfaatan Tanah*, Jakarta, Universitas Al-Azhar Indonesia.Hlm.2

lahan pertanian untuk kelestarian produksi pertanian dalam stabilitas kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan baik lokal maupun nasional, sedangkan pada sisi lain pemerintah juga harus memberikan perhatian pada sektor industri, jasa dan properti demi mempercepat laju pertumbuhan ekonomi.

Tanpa adanya usaha untuk menyelesaikan dilema ini melalui peraturan atau kebijakan pertanahan, sistem usaha tani tidak dapat berkembang, maka diperlukan upaya pengendalian yang dapat mengontrol laju alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian dengan menjadikan aspek kepentingan umum, daya dukung lingkungan dan ketersediaan lahan sebagai salah satu pertimbangan. Salah satu upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif perlu didukung oleh suatu peraturan perundang-undangan yang menjamin tersedianya lahan pertanian yang cukup, mampu mencegah terjadinya konvensi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian secara tidak terkendali, dan menjamin akses masyarakat petani terhadap lahan pertanian yang tersedia, mengingat tanah sebagai faktor utama produksi perekonomian bangsa dan negara.⁴

Rumusan pasal 1 ayat (1) Undang-undang No 5 tahun 1960 tentang Peranturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut Undang-undang Pokok Agraria atau UUPA) menjelaskan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini bermakna bahwa seluruh tanah yang berada dalam wilayah Indonesia (beraspek perdata) dan bersifat abadi yakni sebagai hak

⁴ Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, 2011. Yogyakarta: Graha Ilmu, Hlm..87

ulayat bagi masyarakat Hukum Adat.⁵ Apabila sifatnya abadi dan tidak membutuhkan campur tangan politik dalam unsur perdata, rakyat tidak mungkin melaksanakan sendiri tugas dan kewajiban yang termasuk hukum publik. Dengan demikian negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang mendapat amanat sebagai pemegang hak tertinggi oleh Bangsa Indonesia hadir sebagai penyelenggara. Aspek publik ini tercemrin dari adanya kewenangan negara untuk mengatur tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia, yang terkandung dalam pasal 2 Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang merupakan tafsiran autentik dari pengertian dikuasai oleh negara dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

Mengenai kegiatan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian diatur dan dijabarkan lebih mendetail dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai dasar pengturannya terdapat pada pasal 2 yang menyatakan bahwa :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi di kuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

⁵ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanian*, 2009. Jakarta: Rajawali Pers, Hlm.20

⁶ *ibid.*Hlm.21

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.⁷
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swasta dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.⁸

Pemerintah Negara Republik Indonesia telah mengeluarkan Undang-Undang No 1 tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Undang-Undang ini terbentuk dikarenakan pemerintah memandang perlu untuk berperan dalam menyediakan dan memberikan kemudahan bantuan perumahan serta kawasan permukiman bagi masyarakat, sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, ekonomi dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup yang sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah dan keterbukaan tatanan kehidupan bermasyarakat.

Mengenai peralihan tanah pertanian ke non pertanian yang salah satunya ingin dijadikan perumahan dan permukiman, pemerintah dalam hal ini juga mengeluarkan Undang-Undang No 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan

⁷ Arba,H.M, *Hukum Pengdaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, 2019. Jakarta: Sinar Grafika.Hlm.4

⁸ *Ibid.*,Hlm.5

Pertanian Pangan Berkelanjutan ini ada dalam Pasal 3 UU No 41 tahun 2009 yaitu:

“Melindungi kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan, menjamin tersedianya lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan, melindungi kepemilikan lahan pertanian pangan milik petani, meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan, meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani, meningkatkan penyediaan lapangan kerja, mempertahankan keseimbangan ekologi dan mewujudkan revitalisasi pertanian”

Permasalahan ini semakin kompleks di lapangan karena arah kebijakan nasional dalam hal pengendalian alih fungsi lahan pertanian sering bertabrakan dengan kebijakan pemerintah daerah yang lebih memprioritaskan kepentingan lokal dan kebijakan daerah. Walaupun penerapan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan masih dipandang cukup efektif dalam membatasi penggunaan lahan sawah bagi kegiatan non pertanian (seperti mekanisme perijinan lokasi dan penerapan Rencana Tata Ruang Wilayah), namun ternyata masih banyak perilaku “spekulasi tanah” yang tidak terjangkau oleh penerapan kebijakan tersebut.

Banyak dijumpai kasus-kasus dimana para pemilik lahan pertanian secara sengaja mengubah fungsi lahan agar lebih mudah untuk diperjualbelikan tanpa melalui mekanisme perijinan atau pelanggaran Rencana Tata Ruang Wilayah yang ada. Kebijakan alih fungsi ini bertentangan dengan Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Larangan Alih Fungsi Lahan Pertanian menjadi Industri atau Perumahan. Hal ini juga bertentangan dengan Surat Keputusan Menteri Negara/Bappenas Nomor 5417/MK/10/1994.⁹

⁹ Bambang S. Widjanarko, Moshedayan Pakpahan, Bambang Rahardjono, dan Putu Suweken. "Aspek Pertanian Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (Sawah)". Makalah Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah. 2001.Hlm 20

Mengenai peralihan tanah pertanian ke non pertanian yang salah satunya ingin dijadikan perumahan dan pemukiman, bupati daerah kabupaten Bondowoso juga mengeluarkan Perpub No 12 tahun 2017 tentang Izin Alih Fungsi Lahan, dengan mempertimbangkan ;

“Bahwa dengan semakin meningkatnya kegiatan pembangunan oleh pemerintah dan masyarakat yang berdampak pada kebutuhan lahan untuk pembangunan, perlu adanya pengaturan dan pengendalian alih fungsi lahan agar tata guna lahan wilayah kabupaten sesuai dengan arahan rencana tata ruang wilayah”

Serta lahan yang dapat dialihfungsikan dijelaskan pada pasal 3 Perbub No 12 tahun 2017 tentang Izin Alih Fungsi Lahan, merupakan lahan pertanian sawah, tegalan kehutanan dan perkebunan yang akan diubah penggunaannya untuk perkembangan pemukiman, industri, perdagangan dan jasa, pertambangan dan kegiatan yang menghasilkan ruang terbangun lainnya.¹⁰

Dengan kemudahan untuk mendapatkan izin alih fungsi lahan pertanian di Bondowoso, tentu saja hal ini akan berdampak pada sektor pertanian Bondowoso yang menduduki peringkat utama dalam menyumbang PDRB Kabupaten Bondowoso, kontribusinya sebesar 33,72 persen terhadap pembentukan PDRB Kabupaten Bondowoso. Dari seluruh luas wilayah yang ada di Kabupaten Bondowoso 60,08 persen digunakan untuk pertanian yaitu persawahan, tanah kering, perkebunan, kehutanan, rawa dan tambak. Bila dirinci menurut penggunaannya, lahan terluas digunakan untuk kehutanan yaitu sebesar 35,77 persen atau sebesar 347,11 hektar dari keseluruhan penggunaan lahan di

¹⁰ Pasal 3 Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Izin Alih Fungsi Lahan

Kabupaten Bondowoso, namun akan terjadi penurunan dari tahun ke tahun apabila tidak ada kebijakan untuk menjadikan lahan sawah sebagai lahan pertanian abadi yang tidak dapat dialih fungsikan menjadi lahan non pertanian.¹¹

Berdasarkan uraian diatas, menimbulkan ketertarikan penulis untuk membahas dalam bentuk skripsi dengan judul “Aspek Kepentingan Umum Alih Fungsi Lahan Pertanian Berdasarkan Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Izin Alih Fungsi Lahan”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut.

Bagaimana Akibat hukum Alih Fungsi Lahan Pertanian Di Kabupaten Bondowoso Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Izin Alih Fungsi Lahan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

Untuk mengetahui Bagaimana Akibat hukum Alih Fungsi Lahan Pertanian Di Kabupaten Bondowoso Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Alih Fungsi Lahan.

1.4 Manfaat Penelitian

Atas hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

¹¹ Nian Riawati, 2018, *Strategi Pengembangan Produk Unggulan Daerah Melalui Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso*. Jember, Universitas Jember.Hlm.167.

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi wawasan tambahan bagi diri saya sendiri dan kalangan akademis di bidang hukum mengenai aspek kepentingan umum alih fungsi lahan pertanian khususnya di Kabupaten Bondowoso, serta menjadi referensi bagi penulis lain terutama yang memilik objek yang sama.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi para pengambil kebijakan khususnya mengenai alih fungsi tanah yang berada di kabupaten Bondowoso Selanjutnya berguna dalam rangka menambah khasanah perbendaharaan karya ilmiah untuk perkembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara di Universitas Muhammadiyah Jember.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Pendekatan Masalah

Metode penelitian merupakan faktor yang penting untuk penulisan yang bersifat ilmiah. Suatu karya ilmiah harus mengandung kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sehingga karya ilmiah tersebut dapat mendekati suatu kebenaran yang sesungguhnya. Oleh karena itu dalam mencari informasi mengenai isu hukum, peneliti melakukan pendekatan-pendekatan yang sesuai dengan penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang (*statute aproach*) dan Pendekatan konseptual (*conceptual aproach*).¹²

1. Pendekatan undang-undang (*statute aproach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang ada sangkut-pautnya dengan isu hukum yang sedang diteliti.

¹² Perter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian hukum*. Jakarta, kencana predana group.hlm.133

2. Pendekatan konseptual (*conceptual aproach*) dilakukan apabila penelitian tidak beranjak dari aturan hukum yang ada.

1.5.2 Jenis Penelitian

Berdasarkan perspektif penulis dalam penjabaran latar belakang permasalahan dan rumuan masalah yang menjadi topik kajian, maka tipe penulisan dalam karya ilmiah ini menggunakan prinsip Yuridis Normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.¹³

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum. Tanpa bahan hukum tidak mungkin dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang diketengahkan guna memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum. Pada penelitian karya ilmiah ini penyusun menggunakan sumber bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

- 1) Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif (bahan hukum yang bersifat mengikat) artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam perbuatan perundang-undangan dan putusan-

¹³ *Ibid*, hlm.181

putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan penyusun dalam karya ilmiah ini terdiri dari:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- d) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.
- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.
- f) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
- g) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah.
- h) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- i) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.
- j) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi Dan Ijin Perubahan Penggunaan Tanah.

k) Peraturan Bupati Bondowoso Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Izin Alih Fungsi Lahan.

2) Bahan Hukum Sekunder, merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar atau putusan pengadilan. Yang digunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi buku buku teks (literatur) jurnal-jurnal hukum media cetak maupun media elektronik (internet).

1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah kualitatif terdiri dari beberapa macam data, sumber data, serta beberapa metode pengumpulan data terdiri dari wawancara, observasi, dan studi dokumen melalui buku-buku tentang hukum, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan sumber lain yang berkaitan dengan penelitian untuk mendapatkan landasan teoritis, pengumpulan data hukum dilakukan dengan cara mencatat segala informasi terkini tentang isu alam penelitian. Disamping itu juga penelitian dilakukan melalui meneliti buku-buku literatur untuk mendapatkan landasan teoritis pendapat para ahli.¹⁴

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Menurut Peter Mahmud Marzuki Langkah-langkah yang harus dilakukan sebelum melakukan analisa terhadap bahan hukum yaitu:¹⁵

¹⁴ Afyanti, Yati & Rachmawati, Imami Nur. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rajawali Press.hlm.12

¹⁵ Perter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian hukum*. Jakarta, kencana predana group.hlm.132

1. Mengidentifikasi fakta hukum yang mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
2. Pengumpulan bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi dengan penulisan skripsi ini
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.

Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan. Selanjutnya bahan-bahan hukum yang telah terkumpul disusun secara sistematis dan terarah dengan menggunakan metode deduktif yaitu berpangkal dari prinsip yang umum menuju prinsip khusus. Sedangkan data hasil wawancara dipergunakan untuk menguatkan data primer yang diperoleh dari studi pustaka.

