

BAB I

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan salah satu dari negara yang memiliki sumber daya alam yang sangat melimpah. Dalam hal ini negara memiliki Hak penguasaan atas Bumi dan air serta kekayaan yang ada di dalamnya. Penguasaan berasal dari kata “kuasa” yaitu suatu kewenangan kemampuan atau kesanggupan untuk melakukan suatu hal. Sebagai implementasi wewenang atas suatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengatur, mengurus dan sebagainya) sesuatu hal. Pengertian “menguasai” atau dikuasai” adalah berkuasa atas sesuatu atau mengurus dan mengusahakan sesuatu. Dengan demikian penguasaan atau dikuasai oleh negara adalah suatu kemampuan untuk kesanggupan yang ada pada negara berdasarkan wewenang yang dimiliki atau padanya untuk menentukan sesuatu, dapat dalam bentuk memerintah, mewakili atau mengurus bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.¹

Sehingga dalam hal ini peran negara yang sangat penting dalam mengelola, mengatur, mengawasi serta memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki sebagaimana jika merujuk dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

¹ Irawan Soerodjo, 2014, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)*, Cetakan Ke-2, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, hlm. 7

Seiring dengan perkembangan zaman kebutuhan akan sumber daya alam yang terlalu berlebihan maka menyebabkan kerusakan pada lingkungan dan ketidakseimbangan pada ekosistem. Ketidakseimbangan tersebut terwujud dalam bentuk penekanan yang lebih berat dan ekstrim pada eksploitasi atau pemanfaatan daripada upaya-upaya pelestarian. Akibatnya dalam waktu yang relatif singkat terjadi kerusakan sumber daya alam dan kerusakan lingkungan hidup yang ekstrim dalam skala global. Oleh sebab itu, lingkungan hidup di Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas keadilan.²

Pada dasarnya pemanfaatan sumber daya alam harus memperhatikan keseimbangan alam demi menjaga keberlangsungan lingkungan hidup. Pemanfaatan sumberdaya alam seharusnya dimanfaatkan secara optimal melainkan bukan secara maksimal. Kabupaten Jember adalah wilayah terbesar ketiga Sejava Timur, yang memiliki luas 3.293,34 Km² dengan ketinggian antara 0 - 3.330 mpdl dan beriklim tropis dengan kisaran suhu 23°C -32°C serta dengan jumlah penduduk 2.529.967 jiwa. Kabupaten Jember dikenal sebagai “Kota 1000 Bukit” karena Kabupaten Jember memiliki kekayaan alam khas yaitu gumuk.³ Keberadaan Gumuk yang khas di Kabupaten Jember memberikan bentang alam yang unik dan khusus, serta memberikan ciri panorama yang khas dan tidak dijumpai di daerah lain. Selain itu keberadaan gumuk secara tidak langsung berperan

² Abdullah Marlang dan Rina Maryana, 2015, “*Hukum Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*”, Mitra Wacana Media Penerbit, Jakarta, Hal. 11-12

³ Jurnal Isnania dan Fauziah. “*Tinjauan Yuridis Kebijakan Pemerintah Kabupaten Jember terhadap Eksploitasi Gumuk*”. *Mimbar Justitia* Volume 1 Nomor 2 Desember 2017. Hlm 2

penting dalam menjaga stabilitas secara alami kondisi geografis, iklim makro dan ekosistem Kabupaten Jember, baik fungsi gumuk sebagai pemecah angin serta menjadi daerah resapan air.

Dengan berkembangnya zaman di era modern, masyarakat memanfaatkan keberadaan Gumuk yang terletak di beberapa titik Kecamatan Sumpalsari tepatnya terdapat pada kawasan strategis yang sebagaimana maksud dari kawasan strategis yaitu wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup Kabupaten/Kota terhadap ekonomi, sosial, budaya dan/ atau lingkungan. Dalam hal ini penulis mencoba memberikan beberapa contoh peralihan fungsi gumuk menjadi bangunan komersial adalah Jember *Town Square*, Hotel Royal, Perumahan *Peak (Guest House)*. Dalam hal ini masyarakat justru memanfaatkan keberadaan Gumuk tanpa memperhatikan kondisi dan dampak terhadap lingkungan, sebagaimana pemanfaatan gumuk tersebut dilakukan dengan cara mengeksploitasikan Gumuk yang dilakukan secara berlebihan guna sebagai sarana komersial dan kepentingan ekonomi pribadi yang pada akhirnya menimbulkan dampak yang berkepanjangan terhadap lingkungan.

Upaya pengelolaan dan pemanfaatan alih fungsi gumuk tersebut hendaknya di lakukan secara sistematis dan terpadu bagi pelestarian fungsi lingkungan hidup dan pencegahan terjadinya kerusakan lingkungan. Selain itu harus lebih memperhatikan hak pengelolaan atas tanah. Alih fungsi merupakan perubahan sistematika sebagian atau keseluruhan dari kawasan semula menjadi fungsi lain yang berdampak negatif terhadap lingkungan.

Pengelolaan dan pemanfaatan alih fungsi gumuk adalah suatu hal yang sangat krusial dalam konteks lingkungan hidup. Karena apabila gumuk di

Kabupaten Jember terus dialih fungsikan tanpa melihat keseimbangan lingkungan hidup secara tidak langsung akan memberikan dampak negatif lingkungan. Terutama dampak langsung pada gangguan keseimbangan permukaan tanah yang cukup besar, terjadinya gerakan tanah atau longsor yang dikarenakan struktur tanah yang semakin lemah, banjir atau genangan air akibat hilangnya fungsi gumuk sebagai daerah resapan air, angin kencang akibat tidak adanya gumuk sebagai penghalang serta adanya perubahan iklim mikro.

Maka dari itu perlu adanya pengaturan yang spesifik mengenai keberlangsungan gumuk di Kabupaten Jember. Mengingat Kabupaten Jember memiliki ciri khas dengan banyaknya gumuk, sehingga disebut sebagai “Kota Seribu Bukit”. Dengan adanya ke-Khasan tersebut perlu adanya perhatian Pemerintah Kabupaten Jember mengenai keberlangsungan gumuk sebagai keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup. Maka dari itu perlu adanya langkah preventif yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jember untuk menanggulangi permasalahan ketidakseimbangan akibat banyak peralihan fungsi gumuk ke bangunan komersial.

Namun permasalahan krusial yang ada di Kabupaten Jember adalah maraknya eksploitasi gumuk dengan peralihan menjadi bangunan komersial. Hal ini dikarenakan adanya kekosongan hukum yang secara khusus mengenai perlindungan hukum terkait keberlangsungan gumuk di Kabupaten Jember. Sehingga dalam hal ini dapat kita simpulkan bersama bahwasanya sangat diperlukan adanya regulasi terkait alih fungsi gumuk yang di atur secara rinci dalam Peraturan Daerah yang terdapat pada Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Yang menjadi faktor penyebabnya, yaitu adanya Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Tata Ruang

Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015-2035. Inilah yang menyebabkan Pemerintah tetap bisa memberikan perizinan mengenai eksploitasi gumuk. Disisi lain apabila terjadi kekosongan hukum, maka akan berpotensi besar menimbulkan ketidakpastian hukum.

Merujuk pada Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) telah memberikan ruang dan memperhatikan antara kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harusnya saling mengimbangi, hingga tercapai tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Sehingga, dalam hal ini tanah harus dipelihara dengan sebaik-baiknya agar bertambah kesuburannya dan mencegah terjadinya kerusakan alam akibat dampak alih fungsi gumuk tersebut. Kewajiban untuk memelihara tanah tidak hanya dibebankan kepada pemiliknya atau penegak yang bersangkutan, melainkan juga menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah tersebut.⁴

Dalam hal ini selain permasalahan kekosongan hukum juga terdapat kurangnya pengawasan kebijakan pemerintah daerah dalam perizinan guna

⁴ Sahnan, 2016, "*Hukum Agraria Indonesia*", Setara Press, Malang, Hlm 46

pemanfaatan ruang wilayah kota yang tidak memberikan penguatan terhadap rencana pemanfaatan pembangunan yang menyebabkan kebijakan yang dibuat kurang memberikan keefektifan dalam penanggulangan dampak terhadap alih fungsi gumuk yang berada di Kecamatan Summersari. .

Sedangkan yang menjadi persoalan di Kabupaten Jember sendiri telah memiliki Perda RTRW yang telah ada di dalam Peraturan Daerah Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember tahun 2015-2035, akan tetapi Kabupaten Jember masih belum memiliki aturan Perda RDTR yang pembahasannya mencakup rencana detail mengenai penataan ruang yang salah satunya pembahasan tentang lingkup arahan peraturan terkait pembangunan secara detail di kawasan strategis.

Peraturan Pemerintah terbaru yang selaras dengan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 sebagaimana menurut amanat Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja beserta turunannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, bahwasanya penyusunan RDTR harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan dengan menyediakan RDTR Kabupaten/Kota yang telah di tetapkan dalam bentuk digital dan sesuai standar yang ditetapkan. Dalam hal ini RDTR memiliki kaitan erat dengan proses pemanfaatan ruang dan perizinan berusaha. Pertimbangan penetapan kawasan yang akan disusun RDTR harus merupakan kawasan perkotaan atau kawasan strategis kabupaten/kota. Kawasan strategis kabupaten kota dapat disusun rencana detailnya apabila merupakan kawasan tersebut mempunyai ciri perkotaan atau akan direncanakan menjadi kawasan perkotaan.

Sehingga dengan adanya beberapa permasalahan di atas, hal tersebut yang

melatarbelakangi penulis untuk melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Yuridis Alih Fungsi Gumuk Menjadi Sarana Komersial Di Kecamatan Sumpalsari, Kabupaten Jember Berdasarkan Perda No. 1 Tahun 2015 Tentang RTRW.” Namun dalam hal ini yang menjadi prioritas objek penelitian adalah adanya kekosongan hukum yang berpotensi besar untuk menimbulkan ketidakpastian hukum. Maka dari itu adanya peralihan fungsi gumuk menjadi kawasan bangunan komersial yang strategis dijadikan sebagai contoh akibat adanya kekosongan hukum terkait perlindungan keberlangsungan gumuk di Kabupaten Jember.

1.2 Rumusan Masalah

Dengan adanya beberapa penjelasan diatas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

Bagaimanakah kebijakan pemerintah Kabupaten Jember dalam alih fungsi gumuk menjadi sarana komersial di Kecamatan Sumpalsari ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang diatas, tujuan dari penelitian penulisan hukum ini yaitu untuk mengetahui dan memahami dampak dan kebijakan pemerintah Kabupaten Jember dalam hal terjadinya peralihan fungsi gumuk. Tujuan dari disusunnya penelitian ini adalah untuk memberikan pemahaman dari pentingnya gumuk sebagai kelestarian lingkungan dan untuk memberikan penjelasan mengenai adanya kekosongan hukum dalam hal ini Peraturan Daerah yang mengatur secara spesifik untuk mengatur dan melindungi gumuk dalam rangka keberlangsungan lingkungan hidup di Kabupaten Jember.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Penelitian ini di harapkan dapat mempertajam daya pikir serta analisa bagi peneliti secara pribadi dan menjadi sarana untuk mengkaji kembali peranan pemerintah Kabupaten Jember dalam penanganan fungsi gumuk.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan kepada pemerintah Kabupaten Jember dalam menjaga lingkungan dengan cara melestarikan keberadaan gumuk.

1.5 Metode penelitian

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Metode Penelitian merupakan suatu kegiatan yang di lakukan oleh seorang peneliti untuk mendapatkan sebuah informasi atau data guna memecahkan suatu permasalahan atau isu, dalam penelitian hukum perlu adanya metode penelitian yang harus digunakan, agar penelitian tersebut dapat terarah sesuai dengan tujuan dan tidak keluar dari maksud dan tujuannya.⁵

1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini kami menggunakan 2 macam metode pendekatan yaitu antara lain, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, yaitu:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Aproach*), yaitu dengan

⁵ Risna Diani, “*Alih Fungsi Tanah Pertanian menjadi Non Pertanian di Kabupaten Sidoarjo*”, Universitas Narotama Surabaya Vol. 2 No 2, 12 september 2016, hal 12

menganalisa semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan judul penelitian ini, sehingga pada nantinya hasil dari analisa ini menjadi argument untuk memecahkan isu yang diteliti sesuai dengan dasar hukum, pendekatan semacam ini sangat diperlukan dalam penelitian hukum, karena dengan adanya pendekatan hukum ini penelitian yang ditulis oleh penulis dapat dikategorikan sebagai penelitian hukum.⁶

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Maka, dengan adanya pendekatan konseptual yang abstrak akan memberikan pandangan kepada pembaca ataupun penulis gambaran secara general suatu konsep yang akan dikaitkan dengan isu hukum.⁷

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Data sekunder penelitian hukum normatif yaitu berupa penelitian kepustakaan untuk mendapatkan data-data berupa dokumen hukum, baik itu, Peraturan Pemerintah, Peraturan/keputusan Menteri, Peraturan Daerah, Jurnal-jurnal hukum, dan buku-buku yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang diteliti.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2016, "*Penelitian Hukum*", Cet. XII, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 136

⁷ *Ibid*, Hal. 177

1.5.3 Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan untuk melengkapi data penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sumber-sumber bahan hukum tersebut, sebagai berikut:

3. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari peraturan perundang-undangan maupun putusan hakim.

Bahan hukum primer dalam penulisan skripsi ini yaitu:

- a. Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang - Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- c. Undang-Undang Dasar Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).
- d. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- f. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK)
- g. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala Badan Pemerintah Nasional Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota.

- h. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- j. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015- 2035.

4. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan pada penulisan skripsi ini, antara lain berupa : buku, jurnal ilmiah, laporan penelitian, dan situs internet. Yang relevan dengan judul penelitian.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik Pengumpulan Bahan Hukum dilakukan dengan cara penulis melakukan study ke perpustakaan yaitu dengan menginventarisir bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan judul penelitian. Setelah itu penulis mempelajari regulasi-regulasi, Peraturan Perundang-Undangan, teori-teori, dan tulisan-tulisan yang terdapat dalam literatur. Sehingga dalam penelitian ini, penulis mendapatkan landasan teoritis dan landasan secara normatif sehingga penulisan atau penelitian hukum ini dapat dipertanggungjawabkan dasar penulisan dan penelitiannya.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan pada penulisan ini yaitu

menggunakan metode analisa data secara kualitatif yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat. Teknik analisis kualitatif dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum berdasarkan konsep, teori, peraturan perundang-undangan, pandangan pakar maupun pandangan penulis sendiri, kemudian dilakukan interpretasi untuk menarik suatu kesimpulan dari permasalahan penelitian ini

