

**ANALISIS YURIDIS ALIH FUNGSI GUMJUK MENJADI SARANA
KOMERSIAL DI KECAMATAN SUMBERSARI KABUPATEN
JEMBER BERDASARKAN PERDA NO
1 TAHUN 2015 TENTANG RTRW**

Amanda Nur Aini Zahro

NIM: 1810111097

Fakultas Hukum, Program studi Ilmu Hukum

Universitas Muhammadiyah Jember

Email: Amandanurainizahroo20@gmail.com

Abstrak

Gemuk merupakan wilayah khas yang berada di Kabupaten Jember yang memiliki fungsi yang sangat krusial bagi lingkungan hidup. Dalam berkembangnya zaman maraknya gumuk di Kabupaten Jember di eksploitasi dan dijadikan kawasan pemukiman bahkan *Mall dan Apartemen*. Hal ini terjadi karena gumuk kepemilikannya ialah bersifat milik pribadi. Regulasi tentang eksploitasi gumuk yang dijadikan kawasan pemukiman dan *Mall Apartemen*, karena Kabupaten Jember belum memiliki itu aturan yang mengatur secara spesifik terkait alihfungsi. Terdapat masalah mengapa eksploitasi gumuk menjadi kawasan pemukiman bahkan hingga *Mall dan Apartemen* ialah yang pertama karena gumuk kepemilikannya ialah milik pribadi yang kedua ialah Kabupaten Jember belum memiliki Peraturan daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang. Metode penelitian ini bersifat penelitian normatif yuridis, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilengkapi dengan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Hasil pembahasan dari penelitian ini adalah adanya kekosongan hukum tentang regulasi mengenai rencana detail tata ruang di Kabupaten Jember yang berdampak pada pemberian izin mengeksploitasi wilayah gumuk. Implikasi dari penelitian ini adalah Pemerintah Daerah dalam hal ini ialah Bupati bersama DPRD harus membuat regulasi khusus yang bersifat komprehensif terkait rencana detail tata ruang di Kabupaten Jember.

Kata Kunci: Eksploitasi; Gumuk; Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember

Abstract

Gumuk is a typical region located in the Jember district that has essential functions for the environment. During the development of the gumuk district in Jember, it was being exploited and has become a residential area, even malls and apartments. This is because the power of its ownership is private property. Regulation on the exploitation of the gumuk made into a residential area and apartment mall, since Jember district has yet to have those specific guidelines governing alihfunction. There was a problem why such exploitation became a residential area even to malls and apartments was the first because the ownership of it was private property of the second that Jember district had not yet had an area rule on a detailed space plan. This study method was normatif juridis study, using the legislation approach, furnished with a comparative approach. The result of this study is that there is a legal vacuum in regulation concerning the space plan of the Jember district that would lead to the acquisition of gumuk territory. The implication of this study is that the government should be able to maintain a comprehensive regulation for the detail regulation in Jember.

Keywords: Exploitation; gumuk; the county layout plan (RTRW)

I. PENDAHULUAN

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 sangat penting dalam mengelola,

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

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”.

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 penting dalam menjaga stabilitas secara alami kondisi geografis, iklim makro dan ekosistem Kabupaten Jember, baik

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 Jemberterhadap Eksploitasi Gumuk”. *Mimbar Justitia* Volume 1 Nomor 2 Desember 2017. Hlm 2

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 Summersari 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 mengeksploitasi 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 dilakukan 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 sistematis 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

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. 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.

II. 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 ?

III. 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 yaitu suatu kegiatan yang di lakukan 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

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

maksud dan tujuannya.⁵ Dalam penelitian ini kami menggunakan 2 macam metode pendekatan yaitu antara lain, pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, yaitu Pendekatan Perundang-undangan (Statue Aproach) yaitu 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 dan Pendekatan Konseptual (Conseptual Aproach), yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

- **Kebijakan Pemerintah Kabupaten Jember dalam alih fungsi gumuk menjadi sarana komersial di Kecamatan Sumpalsari**

Gumuk merupakan lahan yang terbentuk akibat perpindahan material sedimen bertekstur pasir atau material lainnya oleh aliran fluida, seperti angin atau air. Gumuk yang terbentuk dari hasil proses angin merupakan bentuk lahan aeolian dengan materialnya yang dapat membentuk bukit, timbunan atau gundukan.⁶ Gumuk dapat digunakan sebagai paru-paru kota karena gumuk berfungsi sebagai penetralisir angin, sehingga angin yang berbentur dengan gumuk akan disalurkan secara merata pada daerah-daerah sekitar. Selain itu, gumuk berfungsi sebagai penjaga keseimbangan alam karena menjadi tempat tinggal ekosistem yang ada di sekitarnya. Di Kabupaten Jember gumuk memiliki ciri khas tersendiri. Hal itu disebabkan karena keberadaan gumuk di Kabupaten Jember berasal dari letusan Gunung Raung

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

⁶ <https://id.wikipedia.org/wiki/Gumuk>, diakses pada 07 Januari pukul 10:22 WIB

di masa lampau (dari Raung Purba).⁷ Letusan itu mengalirkan lava dan lahar sampai ketebalan belasan meter. Jumlah Gumuk di Kecamatan Sumbersari Kabupaten Jember adalah sebagai berikut:⁸

Tabel 3.1 Jumlah Gumuk di Kecamatan Sumbersari

No	Desa	Utuh	Ditambang	Formasi Batuan
1	Antirogo	12	1	Tuff Argopuro
2	Tegal Gede	2	-	Tuff Argopuro
3	Karangrejo	11	2	Tuff Argopuro
4	Wirolegi	3	1	Tuff Argopuro
5	Sumbersari	4	1	Tuff Argopuro
6	Kebonsari	4	-	Tuff Argopuro
7	Kranjingan	4	-	-

⁷ Djoko Purwanto, Icha Cahyaning Fitri, Caesaria Anggita Pitaloka, "Tinjauan Yuridis Alih Fungsi Kawasan Gumuk Untuk Kepentingan Perumahan Dan Pemukiman Di Kabupaten Jember", FH UM Jember, 2020, hlm. 4

⁸ Lina Tri Astutik, "Pemetaan Pola Sebaran Gumuk Menggunakan Metode Sistem Informasi Geografis di Kabupaten Jember", Repository Universitas Jember, 2015, hlm.3

Dari data tersebut terlihat bahwa sebagian besar gumuk di Kecamatan Sumbersari dialihfungsikan menjadi bangunan atau pemukiman, termasuk sarana komersial. Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsi semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang membawadampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan tersebut. Alih fungsi lahan dalam artian perubahan atau penyesuaian peruntukan penggunaan disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi. keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.⁹ Contoh peralihan fungsi gumuk menjadi sarana komersial di Kecamatan Sumbersari adalah Jember Town Square, Perumahan The Peak Guest House, Hotel Royal, dimana masyarakat memanfaatkan keberadaan gumuk tersebut tanpa memperhatikan kondisi dan dampak terhadap lingkungan serta mengeksploitasi gumuk sebagai sarana komersial dan kepentingan ekonomi pribadi yang menimbulkan dampak negatif berkepanjangan terhadap lingkungan.

Hal ini sangat disayangkan karena mengingat gumuk mempunyai fungsi ekologis yang sangat besar yakni sebagai daya resapan air, penangkal angin puting beliung, sehingga angin yang berkecepatan tinggi ketika membentur gumuk akan dipantulkan ke segala arah dengan kecepatan rendah. gumuk juga dapat berfungsi sebagai bagian dari pasak bumi yang menjaga keseimbangan alam. Gumuk juga menjadi tempat hidup suatu ekosistem, memberikan cuaca yang sejuk di sekitarnya, tempat menyimpan air dalam jumlah yang besar sehingga mengakibatkan tidak terjadi erosi maupun banjir serta kekeringan. Sehingga sebagaimana mestinya gumuk tersebut harusnya dilestarikan bukan dengan cara dialih fungsikan.

⁹ Jurnal Evatul dan Irwan, “Analisis dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Pendapatan Petani di Kabupaten Mimika”, Program Studi Ekonomi (STIE) Jambatan Bulan Timika, Hlm. 24

Dalam hal ini Pemerintah Daerah memiliki wewenang dalam penyelenggaraan penataan ruang, penataan ruang yaitu suatu sistem proses perencanaan tata ruang, Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang. Jika merujuk dalam pasal 11 ayat (1) dan (2) Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa:

(1) “Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategiskabupaten/kota; dan
- d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten/ kota.

(2) Wewenang pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi:

- a. perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/ kota;
- b. pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- c. pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota”

Sehingga dalam hal ini jika merujuk dalam 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 ditetapkan 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.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut Pemerintah Daerah memiliki peran yang sangat penting dalam penataan ruang, Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU Pemda) terhadap penyelenggaraan penataan ruang. Urusan pemerintahan merupakan kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada Menteri yang membidangi urusan tertentu bidang pemerintahan, serta Kepala Daerah sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Diberlakukannya UU Pemda memberikan perubahan terhadap pembagian kewenangan penyelenggaraan penataan ruang dan berimplikasi terhadap implementasi kebijakan sektoral di daerah.¹⁰ Menurut E. Utrecht mengartikan vergunning sebagai berikut : Bila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memeperkenankannya asal saja diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, keputusan administrasi negara yang memeperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (vergunning). Adapun pengertian Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi peraturan dan bersifat pengendalia yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan tidak lahir dengan sendirinya secara serta merta, namun mestinya ditopang oleh “wewenang” yang telah diberikan kepada pejabat publik (pemerintah sebagai pelaksana undang-undang/ chief executive).¹¹

Mengingat izin merupakan sesuatu yang sangat fundamental mestinya Pemerintah dan/ atau pejabat yang berwenang lebih memperhatikan terkait pembuatan regulasi yang berkaitan dengan topoksinya masing-masing. Sebagaimana jika merujuk dalam pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwasanya: “Pemerintah Daerah berwenang menetapkan peraturan daerah dan peraturan- peraturan lain untuk

¹⁰ Ibid., Hlm.16

¹¹ Jurnal Rifky Maulana dan Jamhir, “Konsep Hukum Perizinan dan Pembangunan”, Hlm.90

melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan” sama halnya dengan ketentuan dalam pasal 236 ayat (1) Undang- Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yang menyatakan: “Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan tugas pembantuan, Daerah membentuk Perda”, sehingga dalam hal ini pemerintah wajib memperhatikan terkait regulasi yang di buat guna melaksanakan Otonomi Daerah.

Dalam Pasal 38 ayat (6) dan (7) huruf d Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015-2035 (selanjutnya disingkat menjadi Perda Jember Nomor 1 Tahun 2015) telah disebutkan bahwa arahan pengelolaan kawasan rawan angin kencang dan puting beliung yang meliputi seluruh kecamatan di Kabupaten Jember, salah satunya dilakukan dengan cara menjaga kelestarian gumuk. Merujuk pada pasal 75 ayat 3 Perda Jember nomor 1 Tahun 2015 yang berbunyi: “Pemanfaatan ruang di sepanjang jalan lokal disusun dengan ketentuan:

- a. Diizinkan untuk prasarana pergerakan antar pusat kegiatan skala kabupaten;
- b. Diizinkan pergerakan lokal dengan syarat tidak mengurangi fungsi pergerakan;
- c. Dilarang alih fungsi kawasan lindung di sepanjang jalan lokal;
- d. Diizinkan secara terbatas pendirian bangunan dengan penetapan garis sempadan bangunan minimal 3 (tiga) meter dari jalan lokal sekunder dan 7 (tujuh) meter dari jalan lokal primer;
- e. Dilarang secara terbatas alih fungsi lahan berfungsi budidaya dengan syarat tidak mengurangi fungsi pergerakan; dan
- f. Setiap pembangunan yang menimbulkan bangkitan dan tarikan pada kawasan, perlu dilakukan kajian analisis dampak lalu lintas.

Hal ini didukung pula dengan adanya pasal 76 ayat (7) huruf D dan G Perda Jember nomor 1 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa: “pendirian bangunan dibatasi hanya untuk bangunan penunjang kegiatan rekreasi dan

fasilitas umum lainnya serta dilarang seluruh kegiatan yang bersifat alih fungsi RTH.” Selain itu jika merujuk pada pasal 78 ayat (2) huruf B Perda Jember nomor 1 Tahun 2015 dijelaskan bahwa: “Diizinkan seminimal mungkin adanya perubahan fungsi ruang untuk mendukung kawasan strategis pertumbuhan ekonomi dengan memperhatikan fungsi lingkungan hidup; “Kemudian pasal 78 ayat (4) Perda Jember nomor 1 Tahun 2015 menyatakan bahwa:

- a. Diizinkan dengan syarat pada radius tertentu harus dilindungi dari perubahan fungsi yang tidak mendukung kawasan strategis sosial budaya;
- b. Diizinkan ditambahkan fungsi penunjang tanpa menghilangkan identitas dan karakter kawasan;
- c. Diizinkan dengan syarat dibatasi pengembangan kegiatan budidaya di sekitar kawasan strategis sosial budaya;
- d. Dilarang perubahan dalam bentuk peningkatan kegiatan atau perubahan ruang disekitarnya yang dimungkinkan dapat mengganggu fungsi dasarnya; dan
- e. Dilarang penambahan fungsi tertentu yang bertentangan pada suatu zona ini.”

Hal itu dikuatkan pula dengan adanya Pasal 78 ayat (5) huruf A Perda Jember nomor 1 Tahun 2015 yang berbunyi: “Diwajibkan pada kawasan yang telah ditetapkan memiliki fungsi lingkungan dan terdapat kerusakan dilakukan pengembalian ke rona awal.” Akan tetapi pada kenyataannya, di setiap alih fungsi gumuk di Kecamatan Sumpalsari tidak ada pengembalian ke rona awal. Negara, khususnya Pemerintah Kabupaten Jember berperan penting dalam mengelola, mengatur, mengawasi serta memanfaatkan sumber daya alam guna terlaksananya kesejahteraan yang dikehendaki sebagaimana diatur 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”. Dengan begitu, dalam setiap peralihan fungsi gumuk seharusnya Pemerintah Kabupaten Jember menyediakan lahan pengganti berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (6) yang berbunyi: “Lahan pengganti adalah lahan yang berasal dari lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan, tanah terlantar, tanah bekas kawasan hutan, dan/atau lahan pertanian yang disediakan untuk mengganti lahan pertanian pangan berkelanjutan yang dialihfungsikan.” Namun, hal tersebut tidak dapat terealisasi dikarenakan adanya kekosongan hukum mengenai perlindungan hukum terkait keberlangsungan gumuk di Kabupaten Jember. Kekosongan hukum yaitu hal-hal atau keadaan yang terjadi belum dapat diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, atau sekalipun telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan namun tidak jelas atau bahkan tidak lengkap. Merujuk dalam Pasal 43 ayat (7) Perda Jember Nomor 1 Tahun 2015 diterangkan bahwa penyediaan lahan pengganti hanya diperuntukkan bagi pengalihan fungsi kawasan pertanian lahan basah dan lahan kering, sedangkan terhadap pengalihan fungsi gumuk tidak berlaku. Padahal, gumuk berfungsi sebagai penetralisir angin, dan penjaga keseimbangan alam.¹²

Dengan demikian, diperlukan adanya regulasi terkait alih fungsi gumuk yang diatur secara rinci dalam peraturan daerah yaitu Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Menurut Pasal 1 ayat (13) Peraturan Menteri Agraria, dan Tata Ruang Nomor 16 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota yaitu: “Rencana Detail Tata Ruang yang selanjutnya disingkat RDTR adalah rencana secara terperinci tentang tata ruang wilayah kabupaten/kota yang dilengkapi dengan peraturan zonasi kabupaten/kota.

¹² Nur Afia Rahman, 2020, “Alih Fungsi Gumuk Menjadi Wilayah Pertambangan Di Kecamatan Kalisat Kabupaten Jember”, Repository Universitas Jember, hlm.18

Namun, dalam Perda Jember Nomor 1 Tahun 2015 tidak terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai RDTR. Padahal, dalam Pasal 15 (1) Perda Jember Nomor 1 Tahun 2015 dijelaskan bahwa untuk pelaksanaan RTRW Kabupaten Jember disusun Rencana Rinci Tata Ruang berupa (RDTR) untuk seluruh Bagian Wilayah Perkotaan (BWP) di Kabupaten Jember. Begitu pula dengan Pasal 58 Perda Jember Nomor 1 Tahun 2015 menyatakan bahwa untuk operasionalisasi RTRW Kabupaten Jember disusun Rencana Rinci Tata Ruang berupa Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kabupaten dan akan ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Bagian dari wilayah yang akan disusun RDTR merupakan kawasan perkotaan atau kawasan strategis kabupaten/kota. RDTR dibuat untuk dapat dijadikan pedoman pembangunan suatu daerah. Sehingga dengan adanya perubahan penggunaan lahan serta pengalihfungsian lahan yang terjadi, nantinya dapat diketahui kesesuaian fakta di lapangan dengan apa yang sudah direncanakan oleh pemerintah setempat, sehingga perlu untuk diketahui bahwa tingkat kesesuaian penggunaan lahan saat ini dengan yang sudah direncanakan dalam RDTR. Namun, baik Pasal 15 maupun Pasal 58 sampai saat ini tidak terealisasi. Hal inilah yang menyebabkan Pemerintah Kabupaten Jember dapat memberikan perizinan mengenai eksploitasi gandum. Di sisi lain, apabilaterjadi kekosongan hukum, hal tersebut berpotensi besar menimbulkan ketidakpastian hukum. Merujuk dalam Asas-asas yang terdapat dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) antara lain:

(1) . Asas kenasionalan dijelaskan dalam UUPA pada Pasal 1 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), yaitu:

1. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan Tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
2. Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya merupakan wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi,air dan ruang angkasa bangsa

Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

3. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) Pasal ini dalam hubungan yang bersifat abadi.

(2). Asas pada tingkat tertinggi, Bumi, Air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara.

Asas ini terdapat pada Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa atas 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 dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(3). Asas mengutamakan kepentingan Nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dari pada kepentingan perseorangan atau golongan. Asas ini ditemukan dalam Pasal 3 UUPA, yaitu dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2, melaksanakan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut ketentuannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi

(4). Asas kepentingan sosial, dalam Pasal 6 UUPA dikatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang berarti pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu manifestasi dari fungsi sosial tanah. Dikarenakan kepentingan umum merupakan, keperluan, kebutuhan dan kepentingan orang banyak atau masyarakat, sehingga penggunaan tanah tidaklah dapat dibenarkan apabila digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi saja dan menimbulkan kerugian bagi orang lain.¹³

¹³ Ratri Puspita Suryandari & Ana Silviana, Penerapan Asas Fungsi Sosial Terkait Kepemilikan Tanah,

(5). Asas tata guna tanah, dijelaskan pada Pasal 13 UUPA bahwa pemerintah harus berusaha agar usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meningkatkan produksi dan kemakmuran rakyat serta menjamin setiap warga negara Indonesia memperoleh hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya agar kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dapat tercapai.

Dalam hal ini, rumusan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) telah memberikan ruang antara kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat yang seharusnya saling berimbang agar tercapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Hal ini bermakna bahwa seluruh tanah yang berada dalam wilayah Indonesia (beraspek perdata) dan bersifat abadi yakni sebagai hak ulayat bagi masyarakat Hukum Adat. 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 tercemar dari adanya kewenangan negara untuk mengatur tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Tak hanya itu, kewajiban untuk memelihara tanah seharusnya tidak hanya dibebankan kepada pemiliknya saja, melainkan juga pada setiap orang, badan hukum atau instansi yang memiliki hubungan hukum dengan tanah atau gumuk tersebut.¹⁴ penguatan terhadap rencana pemanfaatan pembangunan. Akibatnya, kebijakan yang dibuat kurang efektif dalam menanggulangi dampak negatif alih fungsi gumuk yang berada di Kecamatan Sumpalsari. Dengan kata lain yang perlu untuk diupayakan ialah tindakan- tindakan berupa :

1. Pengaturan lingkungan dilakukan mulai dari membangun budaya hukum masyarakat.
2. Pengaturan lingkungan lebih diarahkan pada penataan sukarela;
3. Pengaturan lingkungan lebih menyertakan penguatan civil society dan pelaku ekonomi; dan
4. Pemerintah hanya berfungsi sebagai regulator, fasilitator, dan aparat penegak hukum.¹⁵

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) menjelaskan bahwa di dalam Pasal 44 menjelaskan: “bahwa setiap penyusunan pada tingkat nasional dan daerah wajib memperhatikan perlindungan fungsi lingkungan hidup dan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini”. Kemudian dalam pasal 1 ayat (1): “bahwa lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain”. Pasal 1 ayat (2): “Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.” Dalam persoalan kebijakan lingkungan nampaknya tidak hanya cukup diselesaikan dari aspek hukum semata, melainkan juga melingkupi nilai etik, serta bahkan hubungan antara manusia dan alamnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan (UUPPLH) tentang pelestarian fungsi lingkungan

¹⁵ Bram Deni. 2014. Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup. Malang: Setara Press. Hlm77

hidup, dalam Pasal 1 butir 5 UUPH terdapat pengertian pelestarian fungsi lingkungan hidup, yaitu: “rangkaian upaya untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup”. Pasal 1 butir 6 menyatakan: “Daya dukung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lain”. Pasal 1 butir 7 menyatakan: “Pelestarian daya dukung lingkungan hidup adalah rangkaian upaya untuk melindungi kemampuan lingkungan hidup terhadap tekanan perubahan dan/atau dampak negatif yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan, agar tetap mampu mendukung perikehidupan manusia dan makhluk hidup lain”. Pasal 1 butir 8 menyatakan: “Daya tampung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya”. Pasal 1 butir 9 menyatakan: “Pelestarian daya tampung lingkungan hidup adalah rangkaian upaya untuk melindungi kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan / atau komponen lain yang dibuang ke dalamnya.”¹⁶

IV. PENUTUP

- **Kesimpulan**

Berdasarkan analisis data penelitian yang dilakukan dapat disimpulkan bahwa Kurangnya upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Jember Dalam dalam upaya menjaga keberadaan alami kawasan gumuk. Alih fungsi kawasan gumuk yang di alihfungsikan menjadi sarana komersial yang seperti contohnya menjadi Mall dan Apartemen di Kabupaten Jember yang terjadi secara progresif pada wilayahwilayah tertentu terutama pada kawasan pendidikan . Alih fungsi kawasan gumuk menjadi Mall dan Apartemen di Kabupaten Jember didukung dengan diperolehnya izin dengan menggunakan regulasi yang terdapat pada provinsi, serta dengan adanya dukungan dari semua pihak dalam masyarakat

¹⁶ Koesnadi Hardjaseomantri, 2005, Hukum Tata Lingkungan, Gadjah Mada University Press, Hlm. 199

yang memiliki kedudukan sebagai pemangku kepentingan, hal ini disebabkan karena Pemerintah Daerah Kab. Jember tidak mempunyai Perda RDTR yang menjadi produk peraturan perundangan lanjutan setelah pembentukan Perda RTRW yang telah dimiliki oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Jember. Hal ini sangat disayangkan karena mengingat gumuk mempunyai fungsi ekologis yang sangat besar yakni sebagai daya resapan air, penangkal angin puting beliung.

- **Saran**

Setelah mengetahui pembahasan dan kesimpulan diatas, maka dalam peralihan alih fungsi lahan gumuk menjadi sarana komersial diperlukan pengaturan lebih lanjut yang mengatur secara rinci dan spesifik terkait perlindungan tentang alih fungsi lahan gumuk dalam peraturan daerah yaitu berupa Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Mengingat bahwasanya sesuai dengan aturan yang ada dalam Pasal 58 butir 1 Perda RTRW Kabupaten Jember Nomor Tahun 2015 yang menyatakan: “Untuk operasionalisasi RTRW Kabupaten Jember disusun Rencana Rinci Tata Ruang berupa Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Kabupaten.” maka pemerintah seharusnya mengatur pengaturan lebih lanjut secara khusus tentang tata cara peralihan fungsi lahan gumuk menjadi sarana komersial di Kabupaten Jember agar dapat berjalan sesuai dengan Rencana tata Ruang Wilayah (RTRW)

DAFTAR PUSTAKA

Buku

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

Bram Deni. 2014. “*Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup*”. Malang: Setara Press. Hlm77

Irawan Soerodjo, 2014, “*Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)*”, Cetakan Ke-2, Laksbang Mediatama, Yogyakarta

Koesnadi Hardjaseomantri, 2005, "*Hukum Tata Lingkungan*," Gadjah Mada University Press, Hlm. 199

Sahnan, 2016, "Hukum Agraria Indonesia", Setara Press, Malang

Jurnal

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

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

Jurnal Djokopurwanto, Icha Cahyaning Fitri, dan Caesaria Anggita, "*Tinjauan Yuridis Alih Fungsi Kawasan Gumuk untuk Kepentingan Perumahan dan Pemukiman di Kabupaten Jember*," FH UM Jember, Tahun 2020

Jurnal Evatul dan Irwan, "*Analisis dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Pendapatan Petani di Kabupaten Mimika*", Program Studi Ekonomi (STIE) Jambatan Bulan Timika, Hlm. 24

Skripsi

Nur Afia Rahman, 2020, "*Alih Fungsi Gumuk Menjadi Wilayah Pertambangan Di Kecamatan Kalisat Kabupaten Jember*", Repository Universitas Jember, hlm.18

Lina Tri Astutik, "*Pemetaan Pola Sebaran Gumuk Menggunakan Metode Sistem Informasi Geografis di Kabupaten Jember*", Repository Universitas Jember, 2015, hlm.3