

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan sumber daya alam yang diberikan Tuhan kepada Negara Indonesia menjadikan kekayaan nasional dan merupakan sarana dalam keberlangsungan seluruh kegiatan kehidupan rakyat dan mempunyai peranan yang penting bagi keberlangsungan hidup manusia, dalam hal ini setiap individu pasti memerlukan sebidang tanah, bukan hanya dalam menjalani hidup dalam kehidupannya, untuk mati pun manusia masih membutuhkan tanah.¹

Tanah tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia dikarenakan tanah merupakan tempat manusia beraktivitas, mempertahankan, dan menjalankan kehidupan sehari - hari. Negara Indonesia merupakan salah satu negara agraris yang mayoritas penduduknya melakukan kegiatan bercocok (pertanian) dengan kegiatan tersebut membutuhkan tanah yang dimana pada era globalisasi semakin meningkat dan luas tanah yang semakin sedikit dikarenakan banyaknya pertumbuhan penduduk.

Tanah harus digunakan dan dimanfaatkan dengan baik untuk mewujudkan kesejahteraan, kepastian hukum dan perlindungan hukum yang menyeluruh. Masalah pertanahan merupakan suatu faktor pembangunan yang perlu dilakukan penanganan dan peninjauan yang sangat amat serius dan hati-hati dari pemerintah, disebabkan tanah merupakan kebutuhan yang sangat vital bagi

¹ K. Wantjik Saleh, 1985, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hal. 7

berlangsungnya kehidupan, khususnya masyarakat yang masih menggantungkan hidupnya pada tanah.

Bergantungnya manusia terhadap tanah untuk keberlangsungan hidup sehingga setiap individu akan selalu mengupayakan untuk memiliki dan menguasai tanah tersebut untuk keperluan tertentu, seperti keperluan untuk sebuah tempat tinggal ataupun sebuah tempat untuk usaha. Demikian Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang mendapat amanat sebagai pemegang hak tertinggi oleh Negara Indonesia hadir sebagai penyelenggara.

Aspek publik ini tercemin 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 1945.²

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 tercemin dari adanya kewenangan negara untuk mengatur tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia.³

Salah satu kegiatan pembangunan yang banyak dilakukan adalah pembangunan kawasan perumahan hal tersebut diupayakan dalam memenuhi

²Samun Ismaya, 2011, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta, Hal. 21

³Arie Sukanti Hutagalung Dan Markus Gunawan, 2009, *Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta, Hal. 21

salah satu kebutuhan pokok manusia. Tanah mulai beralih fungsi seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia. Hal ini yang menimbulkan permasalahan kompleks akibat penambahan penduduk. Dengan bertambahnya penduduk, maka pengelolaan tanahnya pun juga harus diperhatikan dan harus tetap berguna bagi kepentingan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Meningkatnya jumlah kebutuhan akan tanah untuk berbagai kegiatan mendorong usaha-usaha pemanfaatan tanah yang semakin efektif dan efisien baik dibidang pertanian maupun non pertanian. Fenomena tersebut tentunya dapat mendatangkan permasalahan yang serius dengan berkurangnya kapasitas penyediaan bahan pangan. Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan struktur perekonomian, kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian cenderung terus meningkat. Hal tersebut menyebabkan alih fungsi lahan pertanian sulit dihindari, maka dalam waktu yang tidak lama lahan di sekitar lahan pertanian juga beralih fungsi secara progresif.

Efisiensi pemanfaatan tanah ini disisi lain mendorong timbulnya kompetisi bahkan konflik kepentingan dalam pemanfaatan dan penggunaan tanah. Adanya kebutuhan mendesak yang mengarah pada strategi pembangunan perkotaan dengan terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian disebabkan oleh beberapa faktor meliputi faktor eksternal (adanya dinamika pertumbuhan perkotaan, demografi maupun ekonomi), faktor internal (kondisi sosial- ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan), dan faktor kebijakan

(aspek regulasi yang dikeluarkan pemerintah pusat maupun daerah yang berkaitan dengan perubahan fungsi lahan pertanian).⁴

Dampak konversi lahan pertanian antara lain menurunkan produksi padi nasional atau menurunkan produksi hasil pertanian daerah menurunnya kesempatan kerja dalam bidang pertanian dan degradasi lingkungan, terdapat dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang merupakan dasar utama dalam usaha mengamankan lahan pertanian untuk produksi pangan.⁵

Potensi tanaman bahan makanan terbesar di Kabupaten Banyuwangi adalah produksi tanaman padi, dengan hal ini Kabupaten Banyuwangi termasuk dalam lumbung padi di Provinsi Jawa Timur. Produksi padi tahun 2020 sebanyak 828.934 ton. Produksi tanaman bahan makanan berikutnya adalah jagung, dengan produksi sebanyak 221.269 ton pada tahun 2020.⁶

Potensi pertanian di Kabupaten Banyuwangi sangat besar, namun perkembangan potensi tersebut saat ini menghadapi beberapa tantangan yaitu alih fungsi lahan menjadi lahan pemukiman, lahan industri, serta alih fungsi tanaman ke pertanian hortikultura dikarenakan faktor minimnya keuntungan yang diperoleh petani.

⁴ Muhammad Iqbal, Dan Sumaryanto. *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat*. Jurnal Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian. Vol. 5 No. 2, Juni 2007, Hal 167-182

⁵ Ita Rustiati Ridwan, *Faktor-Faktor Penyebab Dan Dampak Konversi Lahan Pertanian*, Vol 5, No 2, Tahun 2009, Hal. 7

⁶<https://Banyuwangikab.Bps.Go.Id/Profil/Pertanian.Html/Full> Di Akses Pada 2 Desember 2021 Pukul 10:11

Namun kebutuhan lahan untuk kegiatan non pertanian di Kabupaten Banyuwangi terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, di Kabupaten Banyuwangi mengalami peningkatan penduduk setiap tahunnya.

Adanya peningkatan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi menyebabkan kebutuhan akan lahan meningkat, pertumbuhan tersebut membutuhkan lahan yang lebih luas namun ketersediaan lahan yang relatif menyebabkan persaingan dan pemanfaatan lahan.

Tabel 1.1

NO	Tahun	Jumlah Penduduk
1.	2016	1,684,985 Jiwa
2.	2017	1,692,324 Jiwa
3.	2018	1,735,845 Jiwa
4.	2019	1,745,675 Jiwa
5.	2020	1,754,719 Jiwa

Sumber: BPS Kabupaten Banyuwangi

Maraknya 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, adanya kebijaksanaan arah pembangunan dan mekanisme pasar, hal yang sering terjadi karena kurangnya pengertian masyarakat atau aparat pemerintah mengenai tata ruang wilayah.

Mengenai kegiatan perubahan penggunaan tanah pertanian menjadi tanah non pertanian diatur dan dijabarkan lebih mendetail dalam Pasal 2 Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) 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 dikuasai 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;
 - 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.
- (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.

Mengenai peralihan tanah pertanian ke non pertanian yang salah satunya ingin dijadikan perumahan dan pemukiman, Bupati daerah Kabupaten Banyuwangi Mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah. Dalam pasal 4

ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 2 Tahun 2013

Tentang Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah menyatakan bahwa:

“bahwa Penggunaan dan pemanfaatan tanah harus sesuai dengan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten, dan arahan zona pemanfaatan lahan sesuai dengan Rencana Detail Tata Ruang Kawasan (RDTR Kawasan), Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK) dan Rencana Teknik Ruang Kota (RTRK)”

Terkait dengan hal tersebut di atas, diperlukan mekanisme penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan melalui izin sesuai prosedur dan dengan ketentuan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang sudah ditetapkan untuk pengendalian alih fungsi lahan pertanian. Dengan tujuan mewujudkan ruang kabupaten berbasis pertanian bersinergi dengan pengembangan perikanan, pariwisata, industri, perdagangan dan jasa yang berdaya saing dan berkelanjutan

Banyuwangi sendiri adalah salah satu daerah yang sudah terjadi fenomena alih fungsi lahan. Di Banyuwangi terdapat banyak sekali area perumahan baru. Perumahan tersebut sebelumnya adalah lahan pertanian dan karena adanya alih fungsi lahan, maka pertanian berubah fungsi menjadi kawasan permukiman atau perumahan. Saat ini di Banyuwangi banyak pertanian yang mengalami konversi lahan.

Dengan adanya konversi lahan pada pertanian, maka lahan pertanian akan berkurang. Hal tersebut dapat menyebabkan terjadinya penyempitan atau penurunan jumlah lapangan pekerjaan karena banyak buruh tani yang tidak bisa lagi bekerja di sawah dan hal tersebut merupakan salah satu dampak yang akan dirasakan oleh masyarakat dari alih fungsi lahan atau konversi lahan

tersebut. Biasanya alih fungsi lahan yang ada di Kabupaten Banyuwangi menggunakan lahan yang produktif seperti pertanian.

Hal tersebut cukup disayangkan jika harus ada lagi pertanian yang akan menjadi korban dari alih fungsi lahan tersebut. Hingga saat ini lahan pertanian yang ada di Banyuwangi sudah mulai berkurang, baik di desa maupun di kota. Tetapi alih fungsi atau konversi lahan ini sering terjadi di kota. Hal tersebut terjadi karena di kota memiliki tempat yang strategis jika digunakan untuk membangun kawasan perumahan atau permukiman karena dekat dengan tempat kerja dan tempat untuk memenuhi kebutuhan, seperti mall dan supermarket. Alih fungsi lahan muncul karena adanya kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi, seperti pembangunan untuk tempat tinggal.⁷

Berdasarkan uraian diatas, menimbulkan ketertarikan penulis untuk membahas dalam bentuk skripsi dengan judul “Analisis Yuridis Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Perumahan Di Kabupaten Banyuwangi Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

⁷https://www.kompasiana.com/shofinindiaemely_S1pwk1593/5f9ebbdad541df4e9f4eeef2/Alih-Fungsi-Lahan-Di-Banyuwangi/Full Di Akses Pada 6 Desember 2021 Pukul 20:33

Apakah alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Banyuwangi sudah sesuai dengan Perda Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banyuwangi Nomor 8 Tahun 2012 yang berlaku ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam penulisan hukum ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan apakah terjadinya alih fungsi penggunaan lahan pertanian menjadi pemukiman sudah memenuhi syarat-syarat dan ketentuan yang sesuai dengan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi nomor 8 tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banyuwangi tahun 2012-2032

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan 2 (dua) manfaat yaitu:

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi wawasan tambahan dan mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang aspek kepentingan umum untuk mengetahui kesesuaian kebijakan pemerintah, berguna bagi kalangan akademis dan praktisi mengenai alih fungsi lahan pertanian khususnya di Kabupaten Banyuwangi.
2. Secara praktis diharapkan dapat digunakan sebagai informasi serta menambah wawasan bagi masyarakat, praktisi hukum, instansi, ataupun pihak-pihak terkait, untuk penanganan atau penyelesaian permasalahan tentang alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan khususnya di Kabupaten Banyuwangi.

1.5. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seorang peneliti untuk mendapatkan sebuah informasi atau data untuk di analisis 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.⁸

1.5.1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang sesuai dengan penelitian hukum, yaitu pendekatan undang-undang (*statute aproach*) dan pendekatan konseptual (*Conseptual Approach*).⁹

1. Pendekatan undang-undang (*statute aproach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang diteliti, serta mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu Undang – Undang dengan Undang – Undang lainnya.
2. Pendekatan Konseptual (*Conseptual 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

⁸ Risna Diani, *Alih Fungsi Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian Di Kabupaten Sidoarjo*, Universitas Narotama Surabaya Vol. 2 No 2 12 September 2016, Hal 12

⁹ Perter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Predana Group, Jakarta.Hlm.133

gambaran secara general suatu konsep yang akan dikaitkan dengan isu hukum.

1.5.2. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan penyusun dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif dengan membahas doktrin-doktrin dan asas-asas ilmu hukum. Yuridis Normatif merupakan pendekatan terhadap masalah yang diteliti dengan menekankan pada pijakan kaidah-kaidah yang ada, dan dengan melihat aplikasi dan implikasi hukumnya.¹⁰

1.5.3. Bahan Hukum

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat dalam penulisan penelitian ini berdasarkan peraturan perundang – undangan dikaitkan dengan teori yang menjadikan landasan hukum. Adapun peraturan perundang - undangan yang digunakan dalam penulisan ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

¹⁰ Zainuddin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum* Cet. Ke-2, Sinar Grafika, Jakarta. Hal 24

5. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
6. Peraturan Pemerintah Nomor. 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
7. Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Banyuwangi Tahun 2012-2032
8. Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Izin Penggunaan Pemanfaatan Tanah

1.5.4. Bahan Hukum Skunder

Bahan hukum sekunder masih berkaitan dengan bahan hukum primer, maksudnya adalah bahan sekunder merupakan bahan hukum yang memerikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya rancangan undang-undang hasil – hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, pendapat pakar-pakar hukum serta buku-buku hukum termasuk tesis, skripsi dan disertai hukum dan jurnal-jurnal yang relevan dengan isu hukum yang hendak diteliti. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah penelitian semacam petunjuk ke arah mana peneliti melangkah.¹¹

¹¹ Soerjono Soekanto, 1990, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, Hal. 15