



SKRIPSI

**ASPEK KEPENTINGAN UMUM DALAM ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN
BERDASAR PERATURAN DAERAH KABUPATEN JEMBER NOMOR 1
TAHUN 2015 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2015-2035**

Aspects of Public Interest in the Transfer of Land Functions

Based on Jember Regency Regional Regulation

No. 1 of 2015-2035

Oleh

Angga Rajasa

NIM. 150710101433

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2019

SKRIPSI

**ASPEK KEPENTINGAN UMUM DALAM ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN
BERDASAR PERATURAN DAERAH KABUPATEN JEMBER NOMOR 1
TAHUN 2015 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2015-2035**

Aspects of Public Interest in the Transfer of Land Functions

Based on Jember Regency Regional Regulation

No. 1 of 2015-2035

Oleh:

**Angga Rajasa
NIM 150710101433**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2019

Motto

Kekurangan bukan suatu penghalang untuk berkarya

Penderitaan jiwa mengarahkan keburukan

Putus asa adalah sumber kesesatan dan kegelapan hati pangkal penderitaan jiwa¹

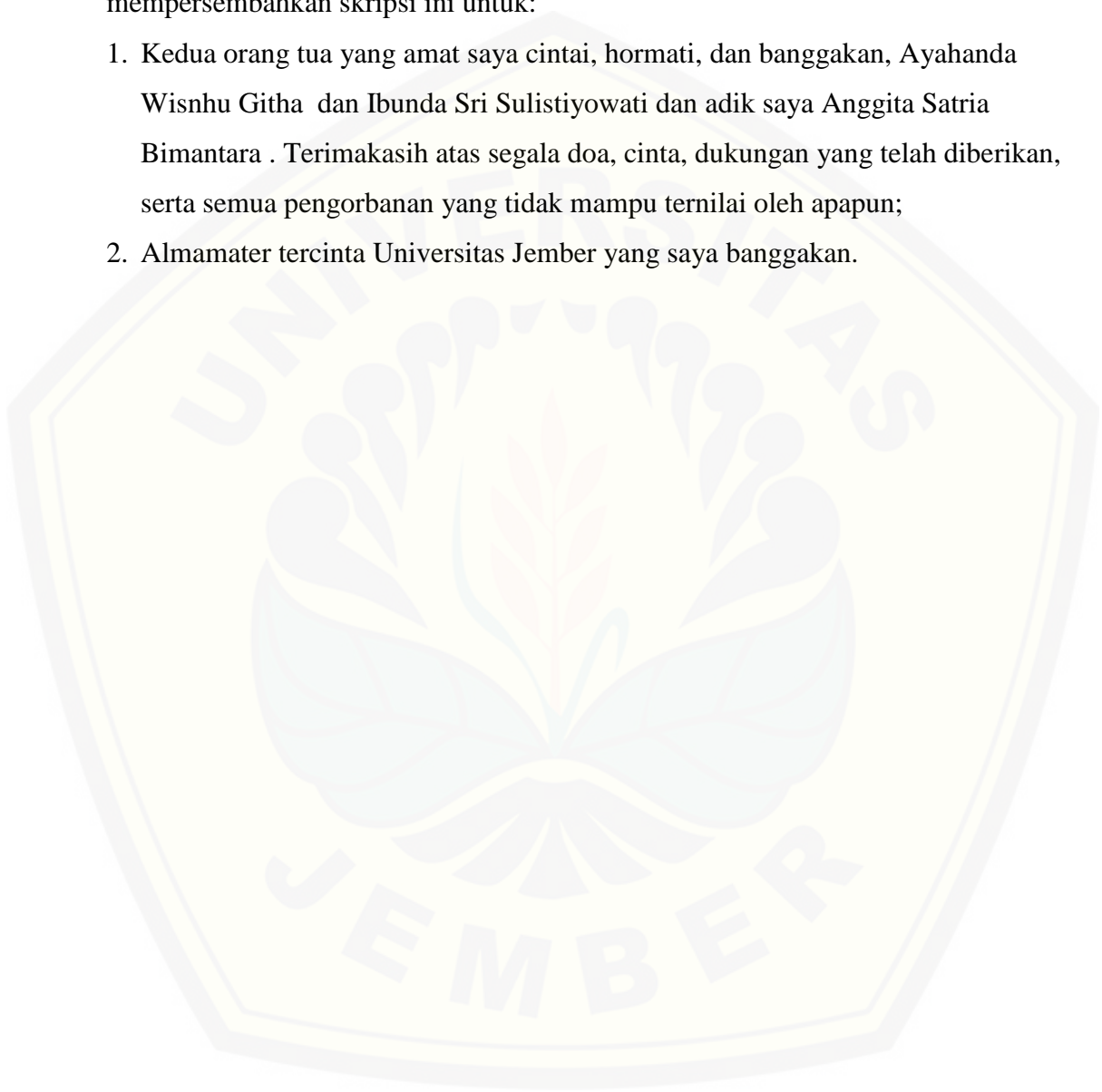


¹ Nursi Said Bediuzzanan, you are what you think, bright publish, Sleman, 2018. hlm. 86.

PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan puji syukur atas rahmat Tuhan Yang Maha Esa. Saya mempersembahkan skripsi ini untuk:

1. Kedua orang tua yang amat saya cintai, hormati, dan banggakan, Ayahanda Wisnu Githa dan Ibunda Sri Sulistiyowati dan adik saya Anggita Satria Bimantara . Terimakasih atas segala doa, cinta, dukungan yang telah diberikan, serta semua pengorbanan yang tidak mampu ternilai oleh apapun;
2. Almamater tercinta Universitas Jember yang saya banggakan.



PERSYARATAN GELAR

**ASPEK KEPENTINGAN UMUM DALAM ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN
BERDASAR PERATURAN DAERAH KABUPATEN JEMBER NOMOR 1
TAHUN 2015 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2015-2035**

Aspects of Public Interest in the Transfer of Land Functions

Based on Jember Regency Regional Regulation

No. 1 of 2015-2035

SKRIPSI

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (S1) dan mencapai gelar

Sarjana Hukum

Oleh:

Angga Rajasa
NIM 150710101433

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2019

PERSETUJUAN

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL, 29 Agustus 2019**

Oleh:

Pembimbing Utama

Rizal Nugroho, S.H., M.Hum.
NIP. 195611251984031002

Pembimbing Anggota

DR A'anEfendi, S.H., M.H.
NIP. 198302032008121004

PENGESAHAN

**ASPEK KEPENTINGAN UMUM DALAM ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN
BERDASAR PERATURAN DAERAH KABUPATEN JEMBER NOMOR 1
TAHUN 2015 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH
KABUPATEN JEMBER TAHUN 2015-2035**

Oleh:

Angga Rajasa
NIM. 150710101433

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

Rizal Nugroho, S.H., M.Hum.
NIP. 195611251984031002

Dr A'an Efendi, S.H., M.H.
NIP. 198302032008121004

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 29

Bulan : Agustus

Tahun : 2019

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

Panitia Penguji

Ketua

Sekretaris

Dr.Jayus, S.H, M.Hum.

NIP. 195911151985122001

Warah Atikah, S.H., M.Hum

NIP. 197303252001122002

Anggota Penguji:

Rizal Nugroho, S.H., M.Hum.

NIP. 195611251984031002

.....

Dr A'an Efendi, S.H., M.H.

NIP. . 198302032008121004

.....

PERNYATAAN

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Angga Rajasa
NIM : 150710101433
Fakultas : Hukum
Program Studi/ Jurusan : Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul **“Aspek Kepentingan Umum Dalam Alih Fungsi Tanah Di Kabupaten Jember Berdasar Peraturan Daerah No 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Tata Ruang Kabupaten Jember Tahun 2015-2035”** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali dalam hal pengutipan substansi disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan instansi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada paksaan dan tekanan dari pihak lain serta bersedia mendapat sanksi akademik jika pernyataan ini tidak benar.

Jember, 29 Agustus 2019

Yang Menyatakan,

Angga Rajasa
NIM. 150710101433



UCAPAN TERIMAKASIH

Puji syukur yang tak terhingga saya ucapkan kepada Allah SWT, atas segala rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulisan skripsi yang berjudul **“Aspek Kepentingan Umum Dalam Alih Fungsi Tanah Berdasar Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015-2035”** dapat terselesaikan dengan baik, serta shalawat dan salam tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW. . Penulisan skripsi ini diajukan sebagai salah satu syarat menyelesaikan Pendidikan Strata Satu (S1) di Fakultas Hukum Universitas Jember.

Saya menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini tidak terlepas dari bantuan beberapa pihak. Maka sudah selayaknya saya mengucapkan terima kasih yang setulusnya kepada:

1. Bapak Rizal Nugroho, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah memberi dukungan, bimbingan serta saran dengan penuh kesabaran sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;
2. Bapak Dr. A'an Efendi, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah memberi dukungan, bimbingan serta saran dengan penuh kesabaran sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;
3. Dr. Jayus, S.H., M.H., selaku Ketua Penguji yang telah menguji skripsi serta memberi masukan dan motivasi untuk menjadi lebih baik;
4. Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum., selaku Sekretaris Penguji yang telah menguji skripsi serta memberi masukan dan motivasi untuk menjadi lebih baik;
5. Bapak, Dr. Nurul Ghufron, S.H.,M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember
6. Ibu Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum., Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H. dan Bapak Dr. Aries Harianto, S.H., M.H., yang masing-masing selaku Wakil Dekan I, Wakil Dekan II dan Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;

7. Bapak, Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M selaku dosen pembimbing akademik saya yang telah memberi bimbingan serta nasihat selama masa perkuliahan
8. Bapak Dr. Bayu Dwi Anggono, SH, MH , yang telah membimbing saya selama semester 1 sampai dengan semester 6
9. Para Dosen yang terhormat serta seluruh staf karyawan Fakultas Hukum yang telah memberikan ilmu, dukungan dan membantu penulis dalam perkuliahan
10. Keluarga Besar Soepono dan Suwarsi serta Keluarga Besar Wilangun yang terus memberi motivasi kepada saya untuk bergerak maju kedepan ;
11. Teman-teman saya yaitu anggota Forum debat Fakultas Hukum yang selalu memberi hiburan kepada saya saat saya jenuh ;
12. Sahabat saya dari SMP Cahyo ,Tedi dan Ganjar Bagus ;
13. Teman-teman saya seperjuangan selama di Fakultas Hukum Deni, Bayu, Guido yang selalu menemani penulis selama 4 tahun terakhir.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan balasan pahala yang baik dan berkah bagi kita semua mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Jember, Agustus 2019

Penulis

RINGKASAN

Dari waktu ke waktu, seiring dengan penambahan penduduk, kemajuan teknologi dan industri, serta pergeseran budaya, jumlah kebutuhan akan tanah terus meningkat. Pergeseran budaya telah merubah corak Indonesia yang dahulu negara agraris sekarang mengalami perubahan menjadi negara industri. Pertanian yang dulu menjadi sumber mata pencaharian utama sebagian besar rakyat, kini pemanfaatannya bergeser sebagai tanah yang diperuntukkan bagi pembangunan, industri dan perdagangan.

Tanah mempunyai banyak pengertian yang sangat penting sebagai kegiatan sehari-hari, baik individu atau sekelompok orang badan hukum ataupun suatu pemerintahan. Keberlangsungan hidup manusia memanfaatkan sumber daya alam yaitu tanah, dimana pemanfaatan serta penggunaannya diatur oleh Hukum Agraria.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar – besarnya kemakmuran rakyat. Dalam kaitanya dengan peralihan tanah pertanian ke non pertanian yang salah satunya ingin dijadikan perumahan pemukiman. Pemerintah dalam hal ini juga mengeluarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan. Kabupaten Jember salah satu target para pengusaha dan pengembang perumahan dan pemukiman karena Kabupaten Jember mempunyai tanah yang cukup luas dan sebagai salah satu kabupaten yang maju di kawasan Jawa Timur nomor 3 setelah Surabaya dan Malang karena perkembangan era modern dan di tambah lagi dengan di tunjangnya Jember mempunyai Universitas Negeri di eks Karisedanan Besuki mengakibatkan banyak tanah yang sebelumnya menjadi tanah pertanian dijadikan tanah non pertanian di Kabupaten Jember, beberapa titik yang berubah fungsinya seperti kecamatan Sumpalsari, Antirogo, Kaliwates ,Pakusari dan Patrang , dengan kondisi seperti yang telah diuraikan maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul Aspek Kepentingan umum Dalam Alih Fungsi Tanah Di Kabupaten Jember Berdasar Perda No 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015-2035. Ada dua rumusan masalah yang dibahas yaitu apa 1. Apa akibat hukum alih fungsi pertanian yang berdasarkan kepentingan umum? 2.Bagaimana mekanisme yuridis alih fungsi tanah di Kabupaten Jember Berdasarkan Kepentingan Umum ?

Tipe penelitian ini yuridis normatif yang diteliti hanya bahan Pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer,sekunder dan tertier.

Pelaksanaan Alih fungsi tanah pertanian di Kabupaten Jember dibahas oleh penulis dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif pendekatan masalah yang digunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*).

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dinyatakan bahwa pemerintah tidak bisa lagi sewenang-wenang mengambil tanah warga untuk

proyek pembangunan. Undang-undang ini merupakan peraturan pertama yang mengatur secara detail tentang masalah pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum. Sebelumnya, pengaturan pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum hanya didasarkan pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum ini juga mengakomodasi kepentingan pembangunan sekaligus melindungi hak-hak masyarakat akan tanah mereka.

Dengan peraturan baru ini, pemerintah tidak bisa mencabut hak tanah warga secara sewenang-wenang, namun sebaliknya warga juga tidak bisa memikirkan kepentingan sendiri. Jika tanah warga dibutuhkan oleh negara untuk Kepentingan Umum, warga wajib menyerahkannya. Tentu saja dalam prosesnya pemerintah tidak boleh sewenang-wenang. Masyarakat dilibatkan dari mulai perencanaan, penetapan, hingga pembebasan lahan. Bahkan jika masih ada yang keberatan, warga juga bisa mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hak mengajukan gugatan diatur dalam pasal 23 ayat (1) undang-undang ini. Selain itu, warga juga dilibatkan dalam penetapan ganti kerugian.

Kesimpulan yang didapatkan dalam penelitian ini adalah secara teknis alih fungsi tanah pertanian dapat dilakukan dengan berbagai macam langkah sesuai yang diatur dalam Kepala Badan Pertanahan Nasional yang menerbitkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2011 Tentang Pedoman Teknis Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam penerbitan izin lokasi, penetapan lokasi dan izin penggunaan tanah. Alih Fungsi Tanah pertanian hanya diperuntukan untuk kepentingan umum dimana telah diatur oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pangan lahan Pertanian berkelanjutan kecuali peraturan daerah tersebut telah mengatur alih fungsi tanah pertanian sesuai dengan Peraturan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten. Dimana Dalam Hal ini adalah Kabupaten Jember, Kabupaten Jember telah mengatur Rencana Tata Ruang Wilayah Nomor 1 Tahun 2015 guna mengatur tata ruang dan mewujudkan ruang wilayah kabupaten selaras dengan lingkungan hidup yang berkelanjutan serta berbasis mitigasi kebencanaan. Kabupaten Jember telah sangat menjaga tanah pertanian dengan baik melalui mekanisme yuridis alih fungsi tanah melalui Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Pasal 43 ayat (1) dan peraturan teknis pertimbangan izin lokasi dan Penggunaan tanah serta juga sudah sesuai dan para developer juga telah menaati mekanisme peraturan yang berlaku



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN PERSYARATAN GELAR	v
HALAMAN PERSETUJUAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH	x
HALAMAN RINGKASAN	xii
HALAMAN DAFTAR ISI	xiv
HALAMAN DAFTAR BAGAN	xvii
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	6
1.4 Manfaat Penelitian.....	7
1.5 Metode Penelitian.....	7
1.5.1 Tipe Penelitian.....	7
1.5.2 Pendekatan Masalah.....	8
1.5.3 Sumber Bahan Hukum.....	8
1.5.3.1.1 Bahan Hukum Primer.....	8
1.5.3.1.2 Bahan Hukum Sekunder.....	9
1.5.3.1.3 Sumber Bahan Non Hukum.....	10
1.5.4. Analisis Bahan Hukum.....	10

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Hak Atas Tanah	11
2.1.1 Pengertian Hak Atas Tanah	12
2.1.2 Macam-macam Hak Atas Tanah	13
2.1.3 Pengertian Tanah	14
2.2 Tanah Pertanian dan Non Pertanian	15
2.3 Alih Fungsi Tanah Pertanian	16
2.4 Kepentingan Umum	19
BAB 3. PEMBAHASAN	21
3.1. Akibat Hukum Alih Fungsi Tanah Pertanian Dilihat dari Kepentingan Umum	21
3.1.1 Pengertian Alih Fungsi Tanah	21
3.1.2 Faktor Penyebab Penggunaan Tanah Yang Tidak Sesuai Dengan Fungsinya	25
3.1.3 Akibat Hukum Penggunaan Tanah Yang Tidak Sesuai Fungsinya	29
3.1.4 Akibat Hukum Menurut Undang-undang dan Peraturan Daerah	32
3.2 Mekanisme Yuridis	44
3.2.1 Mekanisme Yuridis Alih Fungsi Tanah Pertanian Beraspek Kepentingan Umum berdasarkan Undang-undang	44
3.2.2 Mekanisme Alih Fungsi Tanah Berdasar Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Beraspek Kepentingan Umum	55

BAB 4. KESIMPULAN	63
4.1 Kesimpulan.....	63
4.2 Saran.....	64
DAFTAR PUSTAKA	



DAFTAR BAGAN

Bagan 1 Alur mekanisme proses perizinan alih fungsi tanah.....54



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dari waktu ke waktu, seiring dengan penambahan penduduk, kemajuan teknologi dan industri, serta pergeseran budaya, jumlah kebutuhan akan tanah terus meningkat. Pergeseran budaya telah merubah corak Indonesia yang dahulu negara agraris sekarang mengalami perubahan menjadi negara industri. Pertanian yang dulu menjadi sumber mata pencaharian utama sebagian besar rakyat, kini pemanfaatannya bergeser sebagai tanah yang diperuntukkan bagi pembangunan, industri dan perdagangan.

Tanah mempunyai banyak pengertian yang sangat penting sebagai kegiatan sehari-hari, baik individu atau sekelompok orang badan hukum ataupun suatu pemerintahan. Keberlangsungan hidup manusia memanfaatkan sumber daya alam yaitu tanah, dimana pemanfaatan serta penggunaannya diatur oleh Hukum Agraria.¹

Berkembangnya sektor industri , jasa , dan properti pada era pertumbuhan ekonomi seperti saat ini memberikan tekanan pada sektor pertanian, terutama tanah sawah. Konflik penggunaan dan pemanfaatan tanah bersifat dilematis mengingat peluang perluasan areal pertanian sudah sangat terbatas, sementara tuntutan terhadap kebutuhan tanah untuk perkembangan sektor industri, jasa, dan properti semakin meningkat.

Dengan demikian perubahan penggunaan tanah sejalan dengan pertumbuhan ekonomi regional tidak mungkin dapat dihindarkan. Bila keadaan dilematis ini tidak segera diatasi dengan pengembangan kebijakan pertanahan

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Universitas Trisakti, Jakarta. hlm 4

maka kelangsungan sistem pertanian sulit dipertahankan, mengingat selama tiga dekade terakhir belum ada sesuatu terobosan teknologi dan kelembagaan yang mampu mengkompensasi penurunan produksi pertanian akibat berkurangnya tanah-tanah pertanian (khususnya sawah beririgasi teknis) yang dirubah untuk penggunaan lain, terutama yang terjadi pada daerah perkotaan di Kabupaten Jember seperti pada Kecamatan Sumbersari, Kecamatan Antirogo, Kecamatan Kaliwates, Kecamatan Pakusari dan Kecamatan Patrang.

Konflik kepentingan yang cukup dilematis dihadapi pemerintah dalam kaitannya dengan alih fungsi tanah pertanian. Di satu pihak, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi melalui sektor - sektor industri, jasa, dan properti, namun di lain pihak, pemerintah juga harus memberikan perhatian terhadap upaya mempertahankan/ menjaga keberadaan lahan pertanian untuk kelestarian produksi pertanian dalam menjaga ketahanan pangan nasional. Tanpa adanya upaya mengatasi dilema tersebut melalui peraturan/kebijakanpertanahan, sangat kecilkemungkinan bagi sistemusaha tani yang berkelanjutan seperti ditunjukkan oleh konversi tanah sawah pada tiga dekade terakhir. Sehubungan dengan masalah-masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, pemerintah telah mengusulkan beberapa alternatif kebijakan untuk membatasi atau mencegah terjadinya alih fungsi lahan-tanah subur menjadi lahan-tanah non pertanian seperti kebijakan tanah yang mempertimbangkan aspek alokasi penggunaan lahan.Tanah merupakan bagian penting dari usaha untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dalam rangka mewujudkan tujuan nasional yang memiliki nilai strategis. Tanah sebagai faktor produksi utama perekonomian bangsa dan negara². Pasal 33 Ayat (3) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Rumusan Pasal 1 ayat 1 Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut Undang-undang Pokok Agraria atau UUPA) menyatakan bahwa seluruh wilayah

² Samun Ismaya, 2011, *Pengantar Hukum Agraria*, Yogyakarta, Graha Ilmu.87.

Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini berarti bahwa tanah diseluruh wilayah Indonesia adalah hak bersama dari bangsa Indonesia (beraspek Perdata) dan bersifat abadi yaitu seperti hak ulayat pada masyarakat Hukum Adat.³ Apabila unsur perdata sifatnya abadi dan tidak memerlukan campur tangan kekuasaan politik untuk melaksanakannya, tugas kewajiban yang termasuk hukum publik tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh rakyat. Oleh karena itu penyelenggaraannya dilakukan oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pemegang amanat yang pada tingkatan tertinggi diserahkan kepada negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Aspek publik ini tercermin dari adanya kewenangan negara untuk mengatur tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Tugas kewenangan ini dilaksanakan oleh negara berdasarkan hak menguasai tanah yang dirumuskan 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 1945⁴.

Berkaitan dengan kegiatan perubahan penggunaan tanah pertanian ke tanah non pertanian telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait sebagai dasar pengaturannya ditentukan dalam Pasal 2 UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan bahwa :

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, 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 peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
 - b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang bumi, air dan ruang angkasa.

³ Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2009, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm 20.

⁴ Ibid.Hlm.21.

3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar – besar untuk kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan , 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 dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan ketentuan pemerintah.

Negara Republik Indonesia dalam hal ini pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman. Undang-Undang ini dibentuk dengan tujuan pemerintah memandang perlu untuk berperan dalam menyediakan dan memberikan kemudahan bantuan perumahan serta kawasan pemukiman 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 .

Dalam kaitannya dengan peralihan tanah pertanian ke non pertanian yang salah satunya ingin dijadikan perumahan dan pemukiman, pemerintah dalam hal ini juga mengeluarkan Undang-Undang No 41 Tahun 2009 tentang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ini ada dalam Pasal 3 UU No 41 Tahun 2009 yaitu :

”melindungi kawasan lahan pertanian pangan secara 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 masyarakat, meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani, meningkatkan penyediaan lapangan kerja, mempertahankan keseimbangan ekologi dan mewujudkan revitalisasi pertanian.”

Permasalahan tanah ini semakin kompleks di lapangan karena arah kebijakan nasional dalam hal pengendalian alih fungsi tanah pertanian sering bertabrakan dengan kebijakan pemerintah daerah yang lebih memprioritaskan kepentingan lokal dan kebijakan daerah. Walaupun penerapan kebijakan

pengendalian alih fungsi tanah masih dipandang cukup efektif dalam membatasi penggunaan tanah 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 tanah pertanian secara sengaja mengubah fungsi tanah 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 Tanah Pertanian menjadi Industri atau Perumahan. Hal ini juga bertentangan dengan Surat Keputusan Menteri Negara/Bappenas Nomor 5417/MK/10/1994.⁵

Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Jember mengatakan luas lahan/tanah pertanian di Kabupaten Jember Jawa Timur semakin hari semakin berkurang karena adanya peralihan alih fungsi lahan/tanah dan banyak areal sawah yang dijadikan pemukiman baru cacatan kami menyebutkan lahan/tanah pertanian berkurang rata-rata 100 hektar. Menurut data Kantor Pertanahan Jember sejak tahun 2015 dan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember No 1 tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015-2035 perlu adanya sebuah payung hukum untuk menekan penyusutan lahan/tanah di Kabupaten Jember. Untuk pihaknya menyiapkan seluas 101.603 hektare yang akan dijadikan lahan/tanah pertanian abadi atau lahan/tanah pertanian berkelanjutan untuk meningkatkan produksi pangan. Luasan tersebut terbagi menjadi lahan/tanah untuk tegal dengan luas 81.081 hektare dan lahan/tanah untuk sawah dengan luas 20.552 hektare. Namun jumlah lahan terus menyusut dari tahun ke tahun, katanya.⁶

⁵ Bambang S. Widjanarko, Moshedayan Pakpahan, Bambang Rahardjono, dan Putu Suweken. *"Aspek Pertanahan Dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (Sawah)"*. Makalah Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah. 2001. Hlm 20

⁶Ani Nursalikah. *"Luas Lahan Pertanian di Jember Makin Berkurang"*. Diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/04/08/o5ayg7366-luas-lahan-pertanian-di-jember-makin-berkurang>, pada tanggal 8 April 2016 pukul 13:38 WIB

Berdasarkan uraian di atas , menarik untuk diteliti dalam skripsi dengan judul **”ASPEK KEPENTINGAN UMUM DALAM ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN BERDASAR PERATURAN DAERAH NOMOR 1 KABUPATEN JEMBER TAHUN 2015 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN JEMBER TAHUN 2015-2035”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan pokok sebagai berikut :

1. Apa akibat hukum alih fungsi tanah pertanian dilihat dari aspek kepentingan umum ?
2. Bagaimana mekanisme yuridis alih fungsi tanah pertanian yang beraspek kepentingan umum di Kabupaten Jember ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak kita capai dalam penulisan skripsi ini berupa tujuan umum dan tujuan khusus:

Tujuan umum dari penulisan skripsi adalah sebagai berikut :

- a. Untuk memenuhi dan melengkapi salah satu tugas dan persyaratan akademis guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
- b. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum yang telah diperoleh selama perkuliahan yang berifat teoritis dengan realita yang ada di masyarakat.
- c. Untuk memberikan kontribusi dan sumbangan pemikiran yang berguna bagi masyarakat pada umumnya dan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember.

Tujuan khusus dari penulisan skripsi ini adalah :

- a. Untuk mengetahui akibat hukum mengenai alih fungsi tanah pertanian di Kabupaten Jember.
- b. Untuk mengetahui mekanisme yuridis alih fungsi tanah pertanian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jember.

1.4 Manfaat Penelitian

Setiap penelitian hendaknya memiliki manfaat kepada lingkungan sekitar objek dan bahasan penelitiannya. Manfaat penelitian adalah:

1. Sebagai referensi bagi penulis lain terutama yang memiliki objek yang sama, serta pihak-pihak yang terkait dengan bidang ini.
2. Sebagai bahan masukan para pengambil kebijakan khususnya mengenai alih fungsi tanah yang berada di Kabupaten Jember.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan faktor yang penting untuk penulisan yang berifat ilmiah. Suatu karya ilmiah harus mengandung kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sehingga karya ilmiah tersebut dapat mendekati suatu kebenaran yang sesungguhnya. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh hasil yang konkrit dan juga metode tersebut merupakan cara utama untuk mencapai tujuan. Metode yang digunakan berupa: pendekatan masalah, sumber bahan hukum, pengumpulan bahan hukum, dan analisa bahan hukum.

1.5.1 Tipe Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah bersifat yuridis normatif (*legal research*) artinya permasalahan diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif, maksudnya penelitian ini dikaji berdasarkan Peraturan perundang undangan yang berlaku dan dihubungkan dengan kenyataan yang ada.⁷

⁷ Peter Mahmud Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadia Group, 2005 , hlm 181

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan cara menalaah semua Undang - undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan Undang – undang ini membuka kesempatan bagi penulis untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara Undang undang yang satu dengan yang lainnya, atau antara Undang - undang dengan Undang Undang Dasar atau regulasi dengan Undang - undang. Hasil dari telah tersebut dapat digunakan sebagai argumen untuk memecahkan hukum yang dihadapi.⁸

1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber - sumber penelitian hukum dalam penulisan ini dapat dibedakan menjadi sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder.

Disamping sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum, peneliti hukum juga dapat menggunakan bahan non hukum apabila dipandang perlu baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum.

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri atas perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer ini yang digunakan oleh penulis dalam skripsi ini terdiri atas :

- a. Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Dasar Pokok Pokok Agraria.
- c. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan.

⁸ *Ibid*, hlm.133.

- 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 No 15 tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Penetapan dan Alih fungsi lahan Pertanian Berkelanjutan
- j. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 81/Permentan/ot.1401/8/ 2013 Tentang Pedoman Teknis Tatacara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- k. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Ijin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Ijin Perubahan Penggunaan Tanah .
- l. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahuna2015 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015 – 2035.

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa 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).

1.5.3.3 Sumber Bahan Non Hukum

Bahan non hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah berupa buku tentang pedoman karya ilmiah dan bahan-bahan lainnya yang diperoleh dari kamus dan makalah selama masih relevan terhadap kajian ilmiah yang akan dilakukan.

1.5.4 Analisa Bahan Hukum

Menurut Peter Mahmud Marzuki⁹ melakukan analisis bahan hukum yang merupakan suatu cara untuk menemukan suatu jawaban atas permasalahan yang diangkat. Langkah-langkah yang harus dilakukan sebelum melakukan analisa terhadap bahan hukum yaitu:

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.

⁹ *Ibid*, hlm. 132

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hak Atas Tanah

Definisi hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut. Hak atas tanah berbeda pengertian dengan hak penggunaan tanah ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah¹ berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. Perkataan menggunakan mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non pertanian). Perkataan mengambil manfaat mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan pertanian, perikanan peternakan dan perkebunan.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yaitu :

“atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang - orang, baik sendiri maupun bersama – sama dengan orang lain serta badan - badan hukum”

Dengan demikian maka yang dipunyai dengan hak atas tanah adalah tanahnya dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada dibawah tanah, air serta yang ada diatasnya Tubuh bumi, air serta yang ada diatasnya bukanlah milik dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan itu ada batasannya seperti yang dinyatakan dalam Pasal 4 ayat (2) dengan penjelasan sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

¹ Sri Sayekti, *Hukum Agraria Nasional*, Bandar Lampung: Universitas Bandar Lampung, hlm 56

2.1.1 Pengertian Hak Atas Tanah

Pengertian hak atas tanah yang dirumuskan dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) adalah hak yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian juga dengan tubuh bumi air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang ini dan Peraturan-peraturan hukum yang lain yang terdapat macam-macam hak penguasaan atas tanah yang dapat disusun dalam hirarki sebagai berikut:

1. Hak bangsa Indonesia diatur dalam Pasal 1
2. Hak menguasai dari negara diatur dalam Pasal 2
3. Hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataan masih ada diatur dalam Pasal 3
4. Hak-hak individu atau hak-hak perorangan yang terdiri dari:
 - a) Hak primer yaitu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) terdiri dari : hak milik, hak guna usaha, hak bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.
 - b) Hak sekunder (hak-hak yang bersifat sementara) yang diatur dalam Pasal 53 yang terdiri: hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian.
5. Hak-hak atas air dan ruang angkasa yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 16 ayat (2) yaitu : hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, hak guna ruang angkasa Hak wakaf yang diatur dalam Pasal 4 yang diatur lebih dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik

6. Hak tanggungan diatur dalam Pasal 23,33, Pasal 39, Pasal 51 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah.

2.1.2. Macam-Macam Hak Atas Tanah

Macam hak atas tanah ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1) yang menyatakan bahwa :

- 1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah :
 - a) Hak Milik
 - b) Hak Pakai
 - c) Hak Guna Usaha
 - d) Hak Guna Bangunan
 - e) Hak Sewa
 - f) Hak Membuka Tanah
 - g) Hak Memungut Hasil Tanah
 - h) Hak-Hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang ditetapkan oleh Undang-Undang serta hak-hak lainnya yang sifat sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA”
- 2) Hak hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam dalam Pasal 4 ayat (3) adalah:
 - a) Hak guna air
 - b) Hak Pemeliharaan dan penangkapan Hak guna ruang angkasa

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA dan dikelompokkan menjadi :

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada dalam UUPA selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang yang baru. Hak-hak yang bersifat tetap ini antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan.
2. Hak atas tanah yang ditetapkan oleh Undang-Undang yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan dinyatakannya bahwa akan ada hak-hak atas tanah yang lain selain bersifat tetap dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Berarti sistem hak kebendaan dalam UUPA bersifat terbuka, kebalikan *system* hak kebendaan yang diatur dalam Burgerlijk Wetboek yang bersifat tertutup. Hak-hak atas tanah yang ditentukan kemudian misalnya hak pengelolaan.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 UUPA, hak-hak ini dalam waktu singkat akan dihapus karena mengandung sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Hak-hak ini antara lain hak gadai (gadai tanah dalam hukum adat), hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

2.1.3. Pengertian Tanah

Menurut Kamus Bahasa Indonesia 1994 tanah adalah²:

- 1) Permukaan Bumi atau lapisan yang diatas sekali
- 2) Keadaan suatu tempat
- 3) Permukaan Bumi yang diberi batas
- 4) Bahan-bahan dari bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, batu dan sebagainya)

Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat kita pakai dalam berbagai makna dalam penggunaan diberi batasan, agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Tanah adalah permukaan bumi yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada dibawah dan sebagian besar dari ruang yang ada diatasnya, dengan pembatasan dalam Pasal 4 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu: sekedar diperlukan untuk kepentingan yang berlangsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas –batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Sedalam berapa tubuh bumi dan setinggi berapa ruang yang bersangkutan boleh digunakan oleh tujuan penggunaannya, dalam batas kewajaran perhitungan teknis kemampuan tubuh buminya sendiri, kemampuan pemegang haknya serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³

Sebutan tanah dalam bahasa kita dapat dibagi dalam berbagai arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hukum tanah kata sebutan “tanah “dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang Undang Pokok Agraria dalam Pasal 4 Ayat (1) :

“Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan

² Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia(Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria), Isi dan Pelaksananya*, Djambatan, Jakarta, hlm 19

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm 18

bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik, sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum.”

Dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, yang terbatas berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak-hak yang ditimbulkan di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk didalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan diadanya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dan bangunan yang terdapat di atasnya. Dalam hukum, tanah negara dipergunakan apa yang disebut asas *accessie* atau asas perlekatan. Makna dari asas perlekatan, yakni bahwa bangunan-bangunan dan benda-benda atau tanaman yang terdapat di atasnya merupakan suatu kesatuan dengan tanah serta merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan.⁴

2.2. Tanah Pertanian dan Non Pertanian

Sebagian besar tanah di Indonesia merupakan tanah pertanian, akan tetapi mengenai pengertian tanah pertanian Undang-Undang tidak memberikan batasannya mengenai tanah pertanian. Pengertian tanah pertanian ini dapat ditemukan di dalam Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor 9/1/12 tertanggal 5 Januari 1960.

Tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencarian bagi yang menjadi hak orang, selainnya tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang luas berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian

⁴ Supriadi, 2008, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm.3.

Berdasarkan instruksi bersama tersebut dapat kita ketahui bahwa tanah pertanian tidak saja mencakup tanah sawah, melainkan juga meliputi perkebunan ladang, tambak, hutan dan sampai tanah yang dipakai sebagai tempat penggembalaan.

Menurut UU No 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan lahan pertanian berkelanjutan Pasal 1 ayat (2) yang digunakan untuk usaha pertanian. Berdasarkan pengertian tersebut lahan pertanian adalah tanah yang di atasnya adalah untuk kegiatan usaha atau mata pencarian dibidang pertanian.

Penggunaan tanah selain yang disebutkan dalam instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Nomor 9/1/12 Januari Tahun 1961 dapat digolongkan ke dalam tanah non pertanian .

Pengertian tanah perkotaan adalah tanah yang berada dalam wilayah yang batasannya ditentukan berdasarkan lingkup pengamatan fungsi tertentu yang merupakan kumpulan pusat-pusat pemukiman yang berperan dalam satuan wilayah pengembangan dan atau wilayah nasional.

2.3. Alih Fungsi Tanah Pertanian

Alih Fungsi tanah menurut Adi Sasono dalam bukunya Ali Sofyan Husein⁵ Dikatakan bahwa alih fungsi tanah merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya.

Berkaitan dengan alih fungsi tanah selanjutnya Adi Sasono juga mengemukakan⁶:

“Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur pemilikan dan penggunaan secara terus menerus. Perkembangan struktur industri yang cukup pesat berakibat terkonsentrasinya tanah pertanian secara besar besaran. Selain untuk memenuhi kebutuhan industri, alih fungsi tanah

⁵ Adi Sasono & Ali Sofyan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, hlm 254

⁶ *Ibid*, hlm 13

juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jumlahnya jauh lebih besar.

Alih fungsi tanah pertanian merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dari pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tersebut. Oleh karena itu dalam rangka pengalihfungsian tanah pertanian menjadi tanah non pertanian harus diajukan suatu permohonan melalui mekanisme perijinan. Mekanisme tersebut terbagi dalam dua jalur yaitu melalui ijin lokasi dan ijin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian. Perbedaan diantara kedua mekanisme tersebut terletak pada luas tanah yang hendak dilakukan alih fungsi memiliki luas kurang dari 10.000 m².

Selain mekanisme perijinan sebagaimana tersebut diatas untuk tanah sawah masih diperlukan sebuah ijin lagi, yaitu ijin pengeringan. Selanjutnya Rahayu Feby Antasari dalam tesisnya menyatakan :

“Permohonan ijin pengeringan diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setelah diadakan pemeriksaan mengenai kelengkapan segala persyaratan yang diperlukan dalam rangka permohonan ijin pengeringan maka diberikan ijin pengeringan yang merupakan hasil kerja panitia pertimbangan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian”.⁷

Menurut Utomo⁸ mendefinisikan alih fungsi tanah atau lazimnya disebut sebagai konversi tanah adalah perubahan fungsi sebagian atau keseluruhan kawasan tanah dari fungsi semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi yang lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi tanah itu sendiri. Alih fungsi tanah dalam perubahan atau penyesuaian peruntukkan penggunaan, disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin

⁷ Rahayu Feby Antasari, *Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah untuk Pembangunan*, Undip, 2008, Hlm 23.

⁸ Kolokium KPM IPB. “*Dampak Konversi Pertanian Bagi Taraf Hidup Petani*”. Diakses dari <https://kolokiumkpmipb.wordpress.com/tag/konversi-lahan/> pada 22 April 2009 pukul 19:13 WIB

bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.

Alih fungsi tanah juga bisa disebut dengan konversi tanah. Alih fungsi tanah atau konversi tanah merupakan kegiatan kegiatan yang berkaitan tentang kegiatan didalam sektor pertanian. Alih fungsi tanah adalah dirubahnya fungsi tanah yang telah direncanakan baik itu sebagian maupun seluruh kawasan lahan dari fungsi semula menjadi fungsi yang lain dan biasanya dialih fungsikan ke sektor pembangunan. Alih fungsi tanah juga dapat diartikan sebagai berubahnya guna lahan awal yang telah dialih fungsikan ke guna lahan lain yang telah direncanakan oleh pihak-pihak tertentu yang bersangkutan dengan pengalih fungsian lahan tersebut.

Menurut Yuniarti dalam jurnalnya alih fungsi tanah/lahan merupakan kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan yang menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat dari pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur industri yang cukup pesat yang berakibat terkonvensinya tanah pertanian secara besar-besaran. Alih fungsi tanah merupakan suatu proses perubahan penggunaan tanah dari bentuk penggunaan tertentu menjadi penggunaan lain misalnya ke non pertanian. Dan Biasanya dalam pengalihan fungsinya mengarah ke hal yang bersifat negatif bagi ekosistem lingkungan alam sawah itu sendiri.⁹

Alih fungsi tanah juga disebut dengan konversi tanah. Alih fungsi tanah atau konversi tanah merupakan kegiatan yang berkaitan tentang kegiatan didalam sektor pertanian. Alih fungsi tanah adalah dirubahnya fungsi tanah yang telah direncanakan baik itu sebagian maupun seluruh kawasan tanah dari fungsi semula menjadi dialih fungsikan ke sektor pembangunan. Alih fungsi tanah juga dapat diartikan sebagai berubahnya guna tanah awal yang telah di alih

⁹ Yuniarti Amelhia Lapatandu "Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara", Agrisocio Ekonomi Unsrat. Volume 13 Nomor 2A, Juli 2017, hlm.3

fungisikan ke guna tanah lain yang di rencanakan oleh pihak- pihak tertentu yang bersangkutan dengan pengalihfungsian tanah tersebut.¹⁰

Di dalam Undang-Undang No 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Tanah Pertanian Berkelanjutan dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan alih fungsi tanah pertanian itu adalah perubahan fungsi tanah pertanian pangan berkelanjutan menjadi bukan tanah pertanian berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara. Selain untuk memenuhi kegiatan industri alih fungsi tanah pertanian juga terjadi secara cepat untuk memenuhi kebutuhan perumahan yang jumlahnya lebih besar. Faktor-faktor penting yang menimbulkan terjadinya alih fungsi tanah pertanian yaitu¹¹:

- 1) Faktor internal
- 2) Faktor eksternal
- 3) Faktor kebijakan

2.4. Kepentingan umum

Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya. Kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis atas dasar asas-asas pembangunan nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.

Menurut S.W. Soemardjono¹² konsep kepentingan umum selain memenuhi “peruntukannya” juga dapat dirasakan ”kemanfaatannya” (social profitable atau for public use, atau actual use by the public). Dan agar unsur kemanfaatan ini dapat dipenuhi, artinya dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan

¹⁰ Tri Handayani. ”Alih Fungsi Tanah Menjadi Perumahan”. *Diponegoro Law Review*. Volume 3 nomor 2, Januari 2014. hlm 3

¹¹ Adi Sasono dan Ali Sofyan Husein, 1995, *Ekonomi Politik Pengusaan Tanah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm13

¹² Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*. Jakarta: Buku Kompas, hlm 72

atau/secara langsung, untuk penentuan suatu kegiatan seyogyanya melalui penelitian terpadu.

Menurut Julius Stone kepentingan umum adalah suatu keseimbangan antara kepentingan, individu, masyarakat, penguasa, serta negara¹³

Pengadaan tanah bagi pembangunan yang paling rumit yaitu apabila tidak dicapai kesepakatan antara pemilik tanah dengan pihak yang membangun, sedangkan pembangunan harus dilaksanakan.

Salah satu solusi yang dapat diterima masyarakat, apabila semua cara tidak dapat dilaksanakan dan pembangunan tidak dapat dipindahkan lokasinya dapat dilakukan pencabutan hak atas tanah sebagai jalan akhir, yang harus diatur dalam Undang-Undang.

Pasal 18 mengatur tentang pencabutan hak yang harus ada unsur kepentingan umum, baru hak atas tanah dapat dicabut, harus dengan suatu ganti rugi, harus layak, melalui cara-cara yang sudah diatur lebih dahulu dengan suatu Undang-Undang dari pemerintah guna menguasai sebidang tanah dari masyarakat dan dipergunakan untuk kepentingan bersama.

Menurut Kepres No 55 Tahun 1993 pasal 1 ayat (1) dan ayat (3) pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah sedangkan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh masyarakat.

¹³ Zaman Nurus, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Refika Aditama, Madura, Hlm 14



BAB 4

KESIMPULAN

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan diatas dapat disimpulkan :

1. Akibat hukum alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian yang tidak memenuhi syarat-syarat ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Jember yaitu nantinya akan berdampak pada iklim di Kabupaten Jember menjadi tidak bagus, tanah pertanian semakin lama akan berkurang pihak yang melanggar akan dikenai sanksi pada Undang-undang Nomor 41 tahun 2009 dan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 Pasal 84 tentang pengenaan sanksi administratif dan Pencabutan lokasi

Upaya dalam pengendalian tanah agar tidak semakin banyak pertanian yang di alih fungsikan menjadi tanah non pertanian yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Jember yaitu dengan ketentuan Undang-undang Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan pangan berkelanjutan dan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015-2035 yaitu tentang penetapan peraturan zonasi ,pengaturan perizinan,ketentuan insentif dan disinsentif, dan pengenaan sanksi.

2. Kabupaten Jember telah mengatur Rencana Tata Ruang Wilayah yaitu dengan peraturan daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah guna untuk mengatur tata ruang dan mewujudkan ruang wilayah kabupaten yang selaras dengan lingkungan hidup yang berkelanjutan serta berbasis mitigasi kebencanaan. Kabupaten Jember. Kebijakan yang berkaitan dengan masalah pengendalian alih fungsi tanah sudah banyak dibuat, namun demikian implementasi pelaksanaan peraturan maupun kebijakan ini dirasakan kurang efektif karena tidak didukung oleh data dan sikap proaktif.

4.2 Saran

Berdasarkan pembahasan yang telah di uraikan di atas dapat diberikan saran sebagai berikut :

Pengaturan dan perlindungan tentang tanah pertanian telah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah, maka pemerintah harus dapat melaksanakan peraturan-peraturan tersebut untuk kebutuhan perumahan dan pemukiman. Dan masyarakat petani harus selektif dalam menjual dan menjaga tanah pertaniannya untuk tidak dijual untuk kepentingan pengembang.

Pemerintah dalam peralih fungsi tanah pertanian seharusnya lebih terbuka untuk informasi dimana saja letak tanah pertanian yang boleh di alih fungsikan menjadi tanah non pertanian atau perumahan agar masyarakat Jember dapat mengetahui secara pasti dan dapat menjaga tanah pertaniannya apabila ada developer atau pengembang ingin membeli tanah untuk kebutuhan non pertanian dan para petani juga tidak serta- merta mengalihfungsikan tanah yang dimiliki.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, 1995. *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Anonim, 2015. *Himpunan Peraturan dan Undang-undang Agraria dan Pertanahan*, Permata Press, Jakarta.
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, 2009, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria) isi dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta
- Dirdjosisworo, 1983, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Rajawali Pers.
- H. Muchsin dan Imam Koeswarhyono, 2008. *Aspek Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Limbong, B, 2012. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta; Margaretha Pustaka.
- Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*. Jakarta: Buku Kompas,
- Mohammad Najih dan Soimin, 2014, *Pengantar Hukum Indonesia*, Malang, Setara press.
- Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, Cet.7.
- Rahayu Feby Antasari. 2008, *Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah untuk Pembangunan*, Undip.
- Rizal Nugroho dkk, 1997, *Tata Cara Penulisan Karya Ilmiah*, UJ Press, Univ Jember
- Samun Ismaya, 2011, *Pengantar Hukum Agraria*, Yogyakarta, Graha Ilmu
- Sayekti Sri, 2000, *Hukum Agraria Nasional*, Universitas Lampung, Bandar Lampung.
- Supriadi, 2008, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta
- Zaman Nurus, 2016, *Hukum Pengadaan tanah*, Refika Aditama, Madura.

Jurnal

Widjanarko, B, dan Pakpahan M, dkk. 2001. Aspek Pertanian dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian (Sawah). Makalah Seminar Nasional Multifungsi Lahan Sawah

Djoni dan Suprianto, 2016, Kajian Fungsi Lahan Pertanian Di Kabupaten Taksikmalaya, Volume 1 Nomor 3 hlm 4.

Nur Kumala Dewi, 2013, Jurnal Identifikasi Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Kondisi Sosial Ekonomi Daerah Pinggiran di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang, Universitas Diponegoro.

Amelhia Lapatandu, 2017, Jurnal Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Minahasa, Vol 13, Unsrat

Tri Handayani, 2014, "Alih Fungsi Tanah Menjadi Perumahan", Dipenogro Law Review, Volume 3 Nomor 2.

Yuniarti Amelhia Lapatandu. 2007. "Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Minahasa Utara", Agrisocio Ekonomi Unsrat. Volume 13 Nomor 2A.

Peraturan Perundang – Undangan

Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Dasar Pokok Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Lembaran Negara Nomor 202)

Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4725)Undang Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5068)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45,Tambahan Lembaran Negara Nomor 4090)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 15 tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 21)

Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 81/Permentan/ot.140/8/2013 Tentang Pedoman Teknis Tatacara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1043 Tahun 2013)

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Ijin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Ijin Perubahan Penggunaan Tanah

Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015 – 2035 (Lembaran Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 tahun 2015)

Laman

Anonim, Alih Fungsi Lahan, <https://tublogbisnis.wordpress.com/2015/03/03/alih-fungsi-lahan/> diakses tanggal 25 Juni 2019, 10.12.

Nursalikh, A. "Ani Nursalikh. *"Luas Lahan Pertanian di Jember Makin Berkurang"* .Diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/04/08/o5ayg7366-luas-lahan-pertanian-di-jember-makin-berkurang>, pada tanggal 8 April 2016 pukul 13:38 WIB"

Kolokium KPM IPB. "*Dampak Konversi Pertanian Bagi Taraf Hidup Petani*". Diakses dari <https://kolokiumkpmipb.wordpress.com/tag/konversi-lahan/> pada 22 April 2009 pukul 19:13 WIB