



**PERALIHAN FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN
PERMUKIMAN DI KABUPATEN JEMBER**

***THE TRANSITION OF AGRICULTURAL LAND INTO SETTLEMENTS
IN JEMBER***

SKRIPSI

Oleh:

A. FARIS ALI BAWAFI

NIM. 140710101447

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2018

**PERALIHAN FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN
PERMUKIMAN DI KABUPATEN JEMBER**

***THE TRANSITION OF AGRICULTURAL LAND INTO SETTLEMENTS
IN JEMBER***

SKRIPSI

Oleh:

A. FARIS ALI BAWAFI

NIM. 140710101447

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2018

MOTTO

(Qolallah wa qolalrosul 'ala fahmish shahabah)

Allah berfirman Rasul bersabda dengan pemahaman sahabat

“... Kamu dirikan istana-istana ditanah-tanahnya yang datar kamu pahat gunung-gunungnya untuk rumah, maka ingatlah nikmat-nikmat Allah dan janganlah kamu merajalela di muka bumi membuat kerusakan”¹

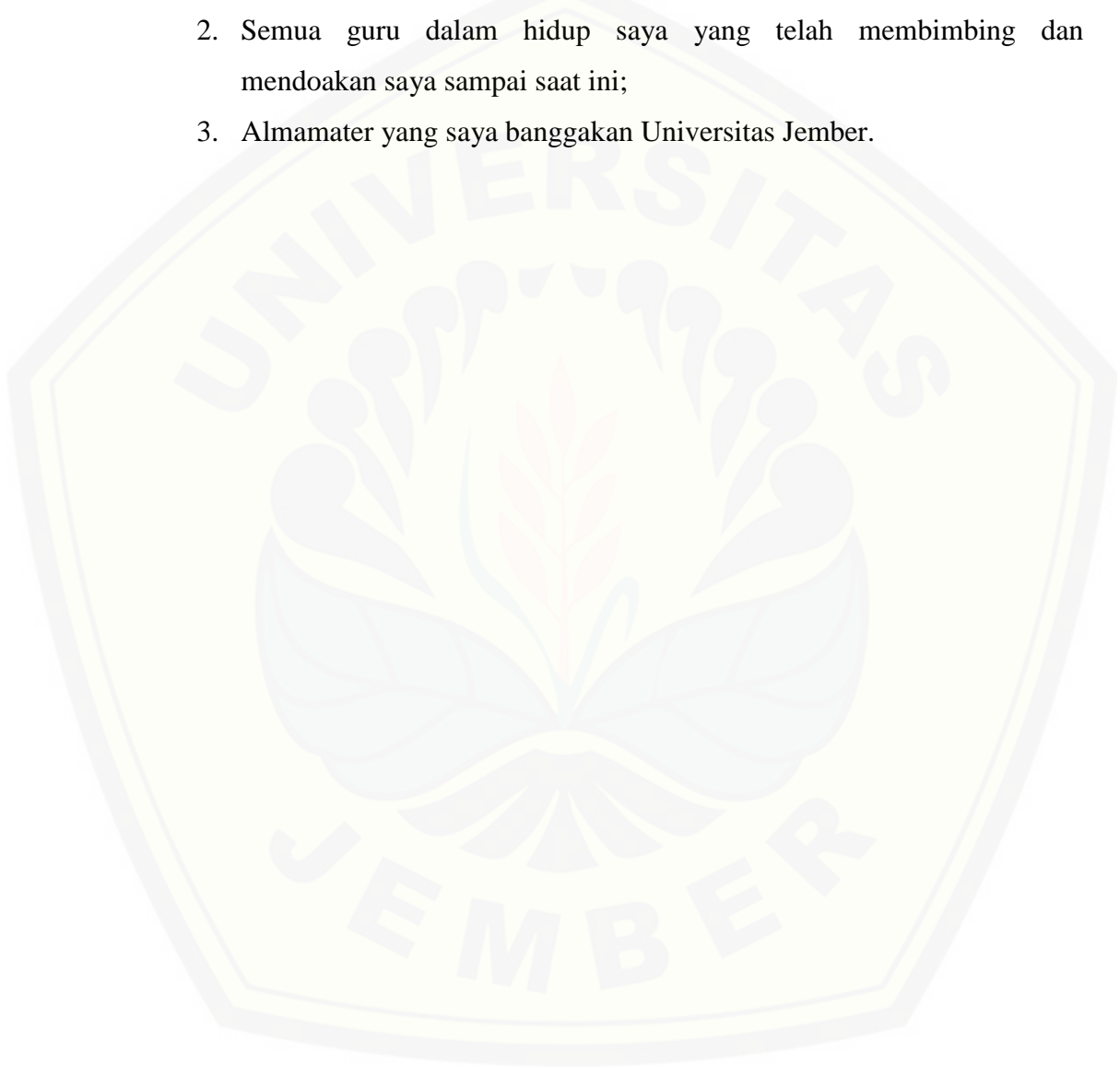


¹ QS. Al 'A'raf (7:74)

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Kedua orang tua saya yang sangat saya cintai, hormati, dan banggakan. Ayah Baihaki dan Ibu Tira Puji Rahayu yang telah membesarkan saya dengan penuh kasih sayang dan membekali saya dengan menanamkan budi pekerti yang luhur serta selalu mendoakan saya;
2. Semua guru dalam hidup saya yang telah membimbing dan mendoakan saya sampai saat ini;
3. Almamater yang saya banggakan Universitas Jember.



PERSYARATAN GELAR

**PERALIHAN FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN
PERMUKIMAN DI KABUPATEN JEMBER**

***THE TRANSITION OF AGRICULTURAL LAND INTO SETTLEMENTS
IN JEMBER***

SKRIPSI

Oleh:

A. FARIS ALI BAWAFI

NIM. 140710101447

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS JEMBER

FAKULTAS HUKUM

2018

PERSETUJUAN

SKRIPSI TELAH DISETUJUI

Tanggal 7 September 2018

Oleh:

Dosen Pembimbing Utama

WARAHATIKAH S.H., M.Hum.
NIP. 197303252001122002

Dosen Pembimbing Anggota

ROSITA INDRAYATI S.H., M.H.
NIP. 197805312005012001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**PERALIHAN FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN
PERMUKIMAN DI KABUPATEN JEMBER**

Oleh:

A. FARIS ALI BAWAFI
140710101447

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing Anggota

WARAH ATIKAH S.H., M.Hum.
NIP. 197303252001122002

ROSITA INDRAYATI S.H., M.H.
NIP. 197805312005012001

MENGESAHKAN,
Kementerian Riset, Teknologi, Dan Pendidikan Tinggi
Universitas Jember
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON S.H., M.H.
NIP. 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 18

Bulan : Oktober

Tahun : 2018

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

Panitia Penguji

Ketua Penguji

Sekretaris Penguji

Dr. JAYUS S.H., M.Hum.
NIP. 195612061983031003

NURUL LAILI F. S.H., M.H.
NIP. 198707132014042001

Anggot Penguji

1. **WARAH ATIKAH S.H., M.Hum.** :
NIP. 1973032520011212002

2. **ROSITA INDRAYATI S.H., M.H.** :
NIP. 197805312005012001

PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : A. FARIS ALI BAWAFI

NIM : 140710101447

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul: **PERALIHAN FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN PERMUKIMAN DI KABUPATEN JEMBER** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi 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 sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 18 Oktober 2018

Yang Menyatakan,

A. FARIS ALI BAWAFI

NIM: 140710101447

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“PERALIHAN FUNGSI LAHAN PERTANIAN MENJADI LAHAN PERMUKIMAN DI KABUPATEN JEMBER”** Penulisan skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan program studi ilmu hukum dan mencapai gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada:

1. Ibu Warah Atikah S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah meluangkan waktu dan kesabaran untuk memberikan bimbingan, nasihat, dan arahan serta memberikan motivasi sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;
2. Ibu Rosita Indrayati S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, arahan, nasihat, dan dorongan motivasi dalam penulisan skripsi ini;
3. Bapak Dr. Jayus S.H., M.Hum. selaku Ketua Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan, dan ilmu yang bermanfaat dalam perbaikan penulisan skripsi ini;
4. Ibu Nurul Laili Fadhilah S.H., M.H. selaku Sekretaris Penguji yang telah memberikan kritik, saran, masukan, dan ilmu yang bermanfaat dalam perbaikan penulisan skripsi ini;
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., Bapak Dr. Aries Harianto S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I, Wakil Dekan II, dan Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;
7. Bapak Dr. Nurul Ghufron S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik;

8. Bapak/ibu dosen yang Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu;
9. Seluruh pegawai dan karyawan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember;
10. Seluruh keluarga saya, Ayah dan Ibu, adik laki-laki saya Hariri, dan adik perempuan saya Mala yang telah memberikan doa, semangat, dan dukungannya;
11. Semua teman seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Jember Laksamana, Hilman, Bima, Gagah, Imam, Akbar yang telah menjadi teman selama di bangku perkuliahan dan memberi bantuan serta masukan selama proses pengerjaan skripsi;
12. Sahabat-sahabat KKN saya Ridho, Kresna, Yasin, Lisfa, Mila, Liya, Hesti Laily, dan Wardha yang selalu memberikan dukungan dan motivasi.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas yang baik dan berkah bagi kita semua serta skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Jember, Oktober 2018

Penulis

RINGKASAN

Era modern dan teknologi memang mempengaruhi pertanian di Indonesia namun ada faktor lain yang berpengaruh sangat serius untuk ditangani di sektor pertanian yakni terkait dengan lahan pertanian. Ini disebabkan karena kepentingan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup. Kebutuhan hidup ini berupa permukiman, industri dan sarana umum. Ini disebabkan semakin tahun pertumbuhan penduduk semakin meningkat. Inilah yang dirasakan di Kabupaten Jember, dimana banyak pembangunan yang dilakukan pemerintah, badan hukum, ataupun perseorangan yang mengakibatkan penyusutan bidang tanah di sektor pertanian penyusutan ini paling besar digunakan untuk pembangunan permukiman. Berdasarkan uraian tersebut maka dihasilkan rumusan masalah bagaimana proses alihfungsi lahan pertanian menjadi permukiman dan pengawasan alih fungsi lahan pertanian menjadi permukiman di Kabupaten Jember.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran Pemerintah Kabupaten Jember untuk menjaga inflasi perkembangan alih fungsi lahan. Manfaat penelitian ini untuk menjadi acuan bagi kawula muda dan Pemerintah dalam menjaga alih fungsi lahan. Tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku teks dan jurnal-jurnal hukum. Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan mengelompokkan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan obyek penelitian. Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan studi pustaka terhadap literatur-literatur, hasil-hasil penelitian, artikel-artikel yang berkaitan dengan bahasan. Analisis terhadap bahan hukum yang digunakan adalah dengan interpretasi sistematis dan interpretasi gramatikal.

Hasil penelitian yang diperoleh yaitu di dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 81/permentan/ot.140/8/2013 bahwa peraturan ini hanya dapat diterapkan pada kepentingan umum dan terjadinya bencana. Diantara tujuannya yaitu menjamin tersedianya lahan pertanian pangan berkelanjutan dan mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Serta Ruang lingkupnya meliputi

persyaratan alih fungsi lahan, kriteria pengalihfungsian lahan dan tata cara alih fungsi lahan.

Dalam Peraturan KBPN No. 2 Tahun 2011 diatur dengan rinci syarat administratif izin perubahan penggunaan tanah. Dimulai Tahapan Penyusunan dan Penerbitan yang memuat Penerimaan dan Pemeriksaan Dokumen Permohonan, Penerimaan Pembayaran Biaya Pelayanan, Peninjauan Lapangan, Proses Penelitian, dan diakhiri dengan Pengolahan Data dan Penerbitan Pertimbangan Teknis Pertanahan.

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dibagian kedua terkait dengan pengawasan pemerintah terhadap alih fungsi lahan. dapat dilakukan secara berjenjang oleh pemerintah dalam bentuk pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Serta dalam peraturan ini juga menyangkut Peran serta masyarakat dilakukan melalui pemberian usulan perencanaan, tanggapan, dan saran perbaikan atas usulan perencanaan Pemerintah. Didalam Perda Nomor 1 Tahun 2015 menyatakan bahwa Perda penataan ruang wilayah Kabupaten Jember yang merupakan dasar dalam pengawasan terhadap perijinan lokasi pembangunan. Dan didalamnya juga memberikan pengawasan dalam bentuk pengendalian alih fungsi dengan menetapkan LP2B yang mengarahkan pembangunan pada lahan pertanian tidak/kurang produktif.

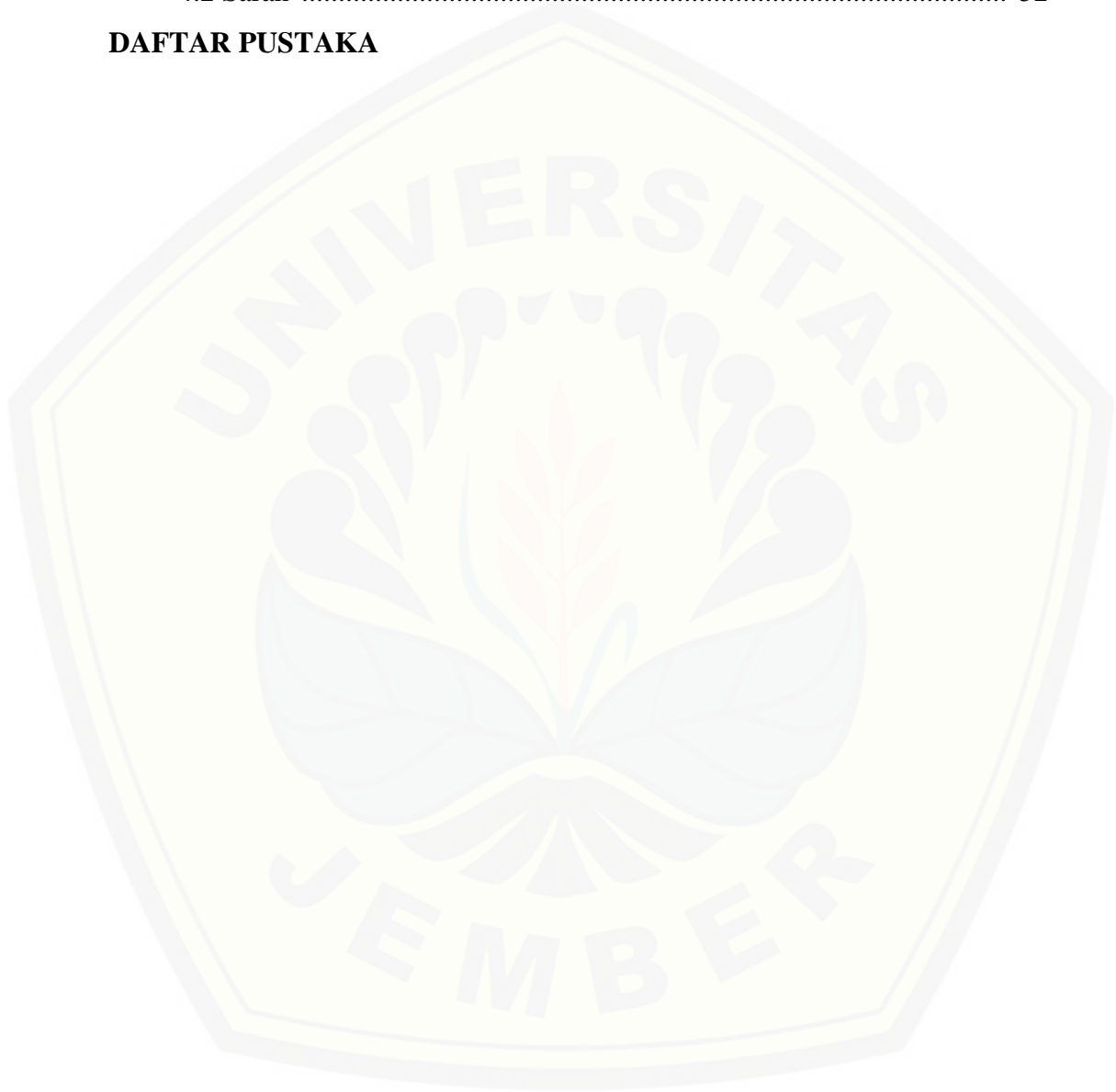
Kesimpulannya dalam proses alih fungsi dan pengawasan pengaturannya telah ada namun tidak secara rinci menyebutkan terkait dengan permukiman sehingga harus menelaah pasal demi pasal agar dapat memperjelas aturan hukumnya. Saran Bagi elemen pemerintahan, peraturan ini sudah harus dilaksanakan dengan baik. Karena kita tahu bahwa kebutuhan pertanian sama pentingnya dengan kebutuhan permukiman, kita tahu bahwa pertanian menjadi sektor pendapatan dan kebutuhan yang harus dijaga dan permukiman merupakan kebutuhan dasar dari setiap orang. Sedangkan bagi elemen masyarakat atau badan hukum supaya saling menjaga dan memperhatikan lingkungan apabila ada lahan pertanian yang akan dialih fungsikan.

DAFTAR ISI

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 TERIMA KASIH	x
RINGKASAN	xii
HALAMAN DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR BAGAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Metode Penelitian	5
1.4.1 Tipe Penelitian	6
1.4.2 Pendekatan Masalah	6
1.4.3 Bahan Hukum	7
1.4.3.1 Bahan Hukum Primer	7
1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder	8
1.4.3.1 Bahan Non Hukum	8
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
2.1 Penguasaan Atas Tanah.....	9
2.1.1 Pengertian Penguasaan atas Tanah	9
2.1.2 Macam-macam Hak Penguasaan atas tanah	11

2.2 Hak Milik Atas Tanah	12
2.2.1 Pengertian Hak Milik Atas Tanah.....	12
2.2.2 Terjadinya Hak Milik.....	13
2.2.3 Hapusnya Hak Milik	14
2.3 Tata Guna Tanah	14
2.3.1 Landasan Kebijakan Tata Guna Tanah	14
2.3.2 Pola Tata Guna Tanah dalam Tata Ruang Wilayah	15
2.4 Lahan Pertanian dan Permukiman	16
2.4.1 Pengertian Lahan Pertanian.....	16
2.4.2 Pengertian Lahan Permukiman	17
2.4.3 Jenis-jenis Lahan Pertanian.....	18
2.5 Alih Fungsi Lahan.....	18
2.5.1 Pengertian Alih Fungsi Lahan.....	18
2.5.2 Perubahan Penggunaan Tanah (Pengerangan Tanah).....	19
2.5.3 Izin Mendirikan Bangunan.....	20
BAB III PEMBAHASAN	22
3.1 Proses Perizinan Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Lahan Permukiman di Kabupaten Jember	22
3.1.1 Proses berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 81/permentan/ot.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ..	28
3.1.2 Proses berdasarkan Peraturan KBPN Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pendoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi, dan Ijin Pertubahan Penggunaan Tanah	34
3.2 Pengawasan Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Permukiman di Kabupaten Jember.....	41
3.2.1 Pengawasan berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan	41

3.2.2 Pengawasan setelah terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015-2035	47
BAB IV KESIMPULAN	51
4.1 Kesimpulan	51
4.2 Saran	52
DAFTAR PUSTAKA	



DAFTAR BAGAN

1. Bagan konsep perencanaan Tata Ruang 15
2. Bagan alur tata cara alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan 34



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia dijuluki sebagai negara agraris, karena merupakan negara yang kaya akan pertanian. Peran pertanian di Indonesia memegang pengelolaan sumber alam yang paling besar, karena sumber daya di Indonesia sendiri sangat melimpah. Ini disebabkan kondisi geografis Indonesia yang memiliki iklim tropis dan berada digaris khatulistiwa. Sehingga pertaniannya sendiri berkembang dengan baik dan menempatkan Indonesia sebagai negara yang mampu memproduksi produk holtikultura, komoditas pangan, perkebunan, maupun kehutanan. Pertanian merupakan suatu kebutuhan bagi masyarakat yang menjadi rangkaian dari rantai ekonomi, dengan demikian bekerja di sektor pertanian menjadi bagian dari sumber penghasilan dan sekaligus menjadi jawaban masyarakat Indonesia. Banyak bidang yang digarap oleh masyarakat dalam memproduksi hasil tani, diantaranya adalah padi, kedelai, jagung, cabai, kopi, kakao, sayuran dan lain-lain.

Pertanian di Indonesia telah banyak mengalami perkembangan di era modern, perkembangan ini mempengaruhi pertanian diberbagai bidang, diantaranya dari proses pembenihan, pembibitan, penanaman hingga pemanenan. Perkembangan ini membawa Presiden Jokowi membangun program dalam era pemerintahannya dengan nama “Nawa Cita” dimana dimaksudkan pada sembilan program untuk meningkatkan kualitas bangsa. Program pertanian tidak disebutkan secara definitif dalam poin-poin programnya, namun dapat dilihat dari tujuan tersirat dalam poin keenam dan ketujuh yang menyebutkan “meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing dipasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya” dan “mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik”.² Ini menunjukkan bahwa sektor pertanian menjadi sektor domestik yang mengacu pada tujuan nawacita.

² Mochdar Soleman & Mohammad Noer, “*Nawacita Sebagai Strategi Khusus Jokowi Periode Oktober 2014-20 Oktober 2015*” 15 hlm. 1964.

Program pertanian yang terkandung dalam nawa cita ini disebabkan adanya Pasal 33 ayat (3) dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan:

“Bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ini menunjukkan bahwa presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dalam programnya memberikan penekanan untuk mengelola sumber daya alam. Era modern dan teknologi memang mempengaruhi pertanian di Indonesia namun ada faktor lain yang berpengaruh sangat serius untuk ditangani di sektor pertanian yakni terkait dengan lahan pertanian. Ini disebabkan karena banyak faktor yang mempengaruhi tanah pertanian di Indonesia. Kepentingan masyarakat akan tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan hidup terkait dengan kebutuhan primer berupapangan, sandang dan papan membuat seseorang lalai akan kewajiban-kewajiban terhadap pemeliharaan tanah. Kelalaian ini membuat pengelolaan tanah pertanian menjadi tidak maksimal. Padahal tanah pertanian menjadi obyek utama yang harus dijaga dari pengrusakan tanah dan kelalaian dalam penggunaan tanah.

Tanah pertanian di Indonesia semakin lama semakin berkurang karena kebutuhan akan tanah semakin lama semakin meningkat. Kebutuhan ini dipengaruhi dengan pesatnya penduduk yang meningkat setiap tahunnya. Yang membuat tanah persawahan atau perkebunan dialih fungsikan sebagai lahan permukiman, industri, ataupun sarana umum.³

Alih dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pindah, ganti, tukar, dan ubah, sedangkan Fungsi diartikan sebagai kegunaan suatu hal. Dapat disimpulkan bahwa alih fungsi lahan adalah proses terjadinya perubahan dari sesuatu lahan bidang tanah. Misalnya, lahan persawahan beririgasi beralih fungsi menjadi lahan industri, dan lahan perkebunan menjadi bandara atau sarana umum yang lain. Inilah yang memicu dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Lahan pertanian memberi manfaat yang sangat besar secara sosial, ekonomi dan lingkungan. Hilangnya lahan pertanian yang diakibatkan alih fungsi lahan ke non pertanian dapat menimbulkan dampak

³ Syarif Imam Hidayat, “Analisis konversi lahan sawah di Propinsi Jawa Timur” (2008) 2:3 JSEP J Soc Agric Econ 48 hlm. 53.

negatif dalam aspek pembangunan, salah satu dampak besar adalah terganggunya ketahanan pangan yang merupakan tujuan dari pembangunan nasional. Dan hal yang sangat merugikan adalah ketika lahan yang dialih fungsikan merupakan lahan produktif dan disertai sarana teknologi ataupun saluran irigasi.⁴

Alih fungsi lahan pertanian semakin lama menjadi masalah sangat serius yang harus segera ditangani, karena mengganggu ketahanan pangan nasional yang berakibat permanen. Kerugian dari alih fungsi lahan pertanian tidak dapat memicu terbukanya kembali lahan sawah yang telah beralih fungsi. Timbulnya alih fungsi lahan ini dapat berujung pada sistem perekonomian negara, karena dapat bergantung pada produk impor. Kelalaian dalam pengelolaan sumber daya alam disekitar lingkungan hidup ini berdampak besar bagi masyarakat terutama yang bekerja dibidang pertanian.⁵

Perkembangan zaman dalam sektor jasa, properti, industri, dalam beberapa tahun terakhir membawa tekanan kebutuhan lahan tanah di sektor pertanian terutama sawah. Sehingga menimbulkan konflik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat dimana pemerintah mengalami dilema dalam mengatasinya karena sektor pertanian menjadi bagian penting untuk memenuhi kebutuhan pangan dan disektor lain masyarakat sangat membutuhkan lahan untuk industri, properti dan hal-hal lain yang mengharuskan alih fungsi lahan persawahan.⁶

Alih fungsi lahan diarea persawahan tidak hanya mengakibatkan pada hasil tanaman padi saja, namun banyak diproduksi lain yang harus dikorbankan. Inilah yang dirasakan suatu daerah di Jawa Timur yaitu Kabupaten Jember, perkembangan penduduk di Kabupaten Jember mempengaruhi perubahan diberbagai bidang terutama di sektor pertanian dimana banyak pembangunan yang dilakukan pemerintah, badan hukum, ataupun perseorangan yang mengakibatkan penyusutan bidang tanah di sektor pertanian.

⁴Aryo Fajar Sunartomo, “*Perkembangan Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Jember (Development Of Agricultural Land Conversion In District Of Jember)*” (2015) 4:1 Agriekonomika 22 hlm. 23.

⁵Hidayat, *Op.Cit.*, 2 hlm. 48.

⁶ Nyak Ilham, Yusman Syaukat & Supena Friyatno, “*Perkembangan dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah serta Dampak Ekonominya*” (2004) 5:2 SOCA Socioecon Agric Agribus, online: <<https://ojs.unud.ac.id/index.php/soca/article/view/4081/3070>> hlm. 2.

Berdasarkan data dari Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Jember, penggunaan lahan untuk persawahan sebesar 22,65 persen, dan pertanian tanah kering (tegal) sebesar 13,61 persen. Penggunaan lahan untuk perumahan berkembang dengan cepat, seiring dengan perkembangan jumlah penduduk dan tingkat ekonomi masyarakat. Lahan persawahan di Kabupaten Jember sejak tahun 2005-2013 mengalami penyusutan, dimana pada tahun 2005 luasannya sebesar 74.884,13 Ha menurun menjadi sebesar 74.229,26 Ha di tahun 2013 (penyusutan luasan sebesar 654,87 Ha). Kebutuhan lahan tanah terbukti sangat tinggi untuk lahan perumahan, karena menempati luasan tanah yang berkurang sebesar 583,177 Ha dari semula di tahun 2005 sebesar 34.42,41 meningkat ditahun 2013 menjadi 35.010 Ha.⁷

Pengurangan lahan persawahan tertinggi Kabupaten Jember pada Tahun 2012-2013 dengan pengurangan lahan sawah sebesar 189,84 Ha dan selama Tahun 2005-2013 terjadi laju pengurangan rata-rata luasan areal persawahan sebesar 81,86 Ha/tahun. Sedangkan peningkatan peruntukan perumahan tertinggi juga terjadi pada Tahun 2012-2013 dengan luasan areal sebesar 113,76 Ha. Untuk rata-rata peningkatan luasan areal untuk pengembangan perumahan sebesar 72,90 Ha/tahun.⁸

Jember menjadi kabupaten paling besar di Jawa Timur yang menjadi produsen pangan khususnya padi.⁹ Dengan berkembangnya dinamika waktu, alih fungsi lahan (Konversi) ini dapat menjadi masalah yang kompleks dikemudian hari, jika tidak diantisipasi dari sekarang dengan serius. Berdasarkan uraian permasalahan diatas maka penulis tertarik untuk membahas alih fungsi lahan dalam bentuk skripsi dengan judul **“Peralihan fungsi lahan pertanian menjadi lahan permukiman di Kabupaten Jember”**.

⁷ Sunartomo, *Op.Cit.*, 3 at 29.

⁸ *Ibid* hlm. 30.

⁹ Merisa Kurniasari & Putu Gde Ariastita, *“Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian Sebagai Upaya Prediksi Perkembangan Lahan Pertanian di Kabupaten Lamongan”* (2014) 3:2 J Tek ITS C119 hal. 1.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, ditetapkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses perizinan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan permukiman di Kabupaten Jember?
2. Bagaimana bentuk pengawasan pemerintah Kabupaten Jember terhadap peralihan fungsi lahan pertanian menjadi Permukiman?

1.3 Tujuan Penulisan

Karya ilmiah ini bertujuan untuk mengetahui peran Pemerintah Kabupaten Jember untuk menjaga inflasi perkembangan alih fungsi lahan, karena dinamika waktu yang cepat membuat masyarakat sangat membutuhkan lahan tanah. Serta untuk mengetahui landasan yuridis alih fungsi lahan pertanian menjadi permukiman di Kabupaten Jember.

1.4 Metode Penelitian

Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan, memperoleh atau melaksanakan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit. Sehingga dalam proses penelitian harus menggunakan metode yang tepat yang dapat dirumuskan untuk menjamin kebenaran ilmiahnya. Metode berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu untuk mencapai tujuan yang memiliki langkah-langkah dan batasan-batasan untuk menghindari jalan kesesatan.¹⁰

Penggunaan metode penelitian dalam pengkajian karya ilmiah ini merupakan pedoman yang dapat menjamin suatu kebenaran ilmiah dengan menggali, mengelolah dan merumuskan materi-materi untuk mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah dan permasalahan yang dihadapi.

Penelitian hukum pada hakikatnya merupakan suatu proses menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna

¹⁰ Johnny Ibrahim.2008.*Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*.edisi Revisi. Malang: Bayumedia. hlm. 294.

menjawab isu hukum yang dihadapi.¹¹ Dalam rangka penulisan karya ilmiah ini mak penulis menggunakan metode sebagai berikut:

1.4.1 Tipe Peneliti

Melihat dari prespektif penulis dalam penjabaran latar belakang permasalahan dan rumusan masalah yang menjadi topik kajian, maka tipe penulisan dalam karya ilmiah ini menggunakan prinsip Yuridis Normatif. Sesuai dengan maknanya bahwa pendekatan yuridis normatif merupakan pendekatan berdasarkan bahan hukum utama dengan menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan karya tulis ilmiah ini.

1.4.2 Pendekatan Penelitian

Dalam melakukan analisa untuk menyelesaikan suatu permasalahan maka perlu diadakan pendekatan untuk memberikan argumentasi yang menguatkan pendapat, dalam karya ilmiah hukum maka perlu pendekatan dalam penelitiannya diataranya pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Namun dalam penulisan skripsi ini penulis hanya menggunakan pendekatan penelitian sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)
Menelaah permasalahan yang dihadapi dengan mengaitkan dengan undang-undang dasar dan undang undang yang lain yang bersangkutan
2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)
Mempelajari suatu permasalahan dengan mengikuti pemecahan permasalahan yang sama yang pernah ada, atau dengan kata lain melihat perimbangan dalam dalam meyelesaikan masalah sebelumnya yang telah diputuskan.
3. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)
Mengaitkan permasalahan dengan doktrin yang ada dalam lingkup akademis sebagai acuan argumentasi penyelesaian.¹²

¹¹ Peter Mahmud Marzuki. 2006.*Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana Prenada Group. hlm. 35.

¹² Ibrahim, *Op.Cit.* 12 hlm. 302–321.

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

1.4.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat atau yang membuat orang taat pada hukum seperti peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum primer yang penulis gunakan di dalam penulisan ini yakni:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
5. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
6. Peraturan Menteri Pertanian No. 81/permentan/ot.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
7. Peraturan KBPN Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi Dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.
8. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015-2035.

1.4.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli sebagai penjelasan hukum utama yang mempelajari suatu bidang secara khusus yang memberikan petunjuk ke mana peneliti akan mengarah. Misalnya, doktrin-doktrin yang ada di dalam buku, jurnal hukum dan artikel diinternet.

1.4.3.3 Bahan Non Hukum

Bahan non hukum adalah bahan yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia.¹³

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang sesuai yang sesuai dengan penelitian normatif adalah dengan menggunakan pendekatan secara kualitatif, yaitu analisis data yang mengungkapkan dan mengambil kebenaran yang diperoleh dari peraturan-peraturan, yurisprudensi, dan literatur yang ada hubungannya dengan dengan permasalahan yang ada dengan menguraikan makna kata-kata. Penguraian dilakukan dengan cara menafsirkan peraturan, yurisprudensi atau literatur dengan menggunakan tafsiran otentik, tata bahasa, sistematis dan teleologis sehingga kemudian pemecahan permasalahan dapat ditarik kesimpulannya.

¹³ Marzuki, *Op.Cit.* hlm. 141–163.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penguasaan Atas Tanah

2.1.1 Pengertian Penguasaan Atas Tanah

Pengertian “penguasaan” secara definisi dapat bermakna fisik dan yuridis, serta memiliki aspek privat dan publik. Secara yuridis penguasaan bermakna dilindungi oleh hukum dengan dilandasi hak dan diberikan kewenangan untuk menguasai secara fisik apa yang ingin dikuasainya dan haknya tidak diserahkan kepada orang lain. Secara fisik yaitu seseorang dapat melaksanakan penguasaannya terhadap suatu hal namun tidak secara penuh karena ada penguasaan yuridis yang membatasi penguasaannya.¹⁴

Penguasaan yuridis yang beraspek publik disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi:

“Bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pada Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria ayat (1) berbunyi:

“Bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Penjelasan dalam Pasal 2 Hak menguasai dari Negara yang dimaksud yaitu:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 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.

Serta Pasal 3 menjelaskan bahwa wewenang yang dimiliki Negara ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan,

¹⁴ Urip Santoso.2012.*Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. edisi Pertama Jakarta. Prenadamedia. hlm. 75.

kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia merdeka, berdaulat adil dan makmur.

Boedi Harsono berpendapat bahwa hak penguasaan atas tanah yaitu serangkaian kewajiban, wewenang, dan/atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Jadi suatu hal yang wajib, boleh, atau dilarang untuk diperbuat merupakan kriteria hak penguasaan atas tanah dan tolak ukur yang menjadi pembeda hak-hak penguasaan atas tanah atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.¹⁵ Penguasaan tanah adalah hak setiap Negara atas Negara dalam wilayah negaranya, yang meliputi seluruh bentuk dan sifat penguasaan atas tanah yang merupakan yanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah.

Sedangkan penguasaan yuridis atas tanah yang beraspek privat adalah hak yang diberikan wewenang kepada pemegang haknya berupa perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama atau badan hukum untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Meliputi hak-hak perseorangan atas tanah berupa tanah hak atas tanah, tanah wakaf, hak tanggungan (jaminan atas tanah) dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

Soedikno Mertokusumo berpendapat terhadap wewenang yang dimiliki pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya menjadi dua, yaitu:¹⁶

- a. Wewenang Umum.
Pemegang hak atas tanah bersifat umum yaitu kewenangan untuk menggunakan tanah, bumi dan air termasuk ruang angkasa yang ada di atasnya untuk kepentingan secara langsung dengan batas-batas yang diatur dalam UUPA.
- b. Wewenang Khusus.
Pemegang hak atas tanah bersifat khusus yaitu wewenang dalam menggunakan tanah dengan menyesuaikan macam hak atas tanah yang diberikan tersebut, misalnya wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan yaitu hanya untuk mendirikan bangunan diatas tanah yang bukan miliknya, Hak Milik yaitu menggunakan tanahnya untuk kepentingan pertanian, dan/atau mendirikan bangunan, dan wewenang Hak Guna Usaha hanya dapat wewenang untuk mendirikan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, perkebunan atau peternakan.

¹⁵ *Ibid* hlm. 76.

¹⁶ *Ibid* hlm. 89.

2.1.2 Macam-Macam Hak Penguasaan atas Tanah

Macam-macam hak penguasaan atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA, yang dibagi dalam tiga bidang yaitu:¹⁷

- a. Hak atas tanah yang bersifat Tetap.
Hak yang bersifat tetap yaitu hak yang tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum digantikan dengan undang-undang yang baru. Jenis hak-hak ini adalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan Hak Sewa Untuk Bangun.
- b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan oleh undang-undang.
Yaitu hak yang akan diakui jika dikemudian hari jika telah lahir undang-undang yang mengaturnya, namun hak ini masih belum ada saat ini.
- c. Hak atas tanah yang bersifat sementara.
Hak sementara ini adalah hak yang memiliki tenggang waktu dan memiliki daluwarsa waktu, ini karena hak atas tanah ini bertentangan dengan jiwa UUPA yang mengandung sifat feodal dan pemerasan. Bentuk dari hak sementara yaitu Hak Gadai, Hak Bagi Hasil, Hak Sewa Tanah Pertanian, dan Hak Menumpang.

Dari penjelasan diatas pada dasarnya Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan bukan merupakan hak atas tanah disebabkan tidak ada wewenang kepada pemegang hak untuk menggunakan ataupun mengambil manfaat, namun karena UUPA mengakui adanya Hak Ulayat Hukum Adat maka hak-hak ini dicantumkan didalamnya. Dan menjadi perwujudan dari pengakuan atas hak ulayat masyarakat Hukum Adat. Hak-hak yang tercantum dalam Pasal 16 dan Pasal 53 bisa saja tidak bersifat permanen karena dimungkinkan dikemudian hari lahir hak-hak baru yang diatur dalam undang-undang secara khusus.

Dilihat dari asal tanah, hak atas tanah dibagi menjadi dua bagian, yaitu:¹⁸

- a. Hak atas tanah yang bersifat primer.
Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak yang berasal dari tanah Negara, hak atas tanahnya berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai.
- b. Hak atas tanah yang bersifat Sekunder.
Hak atas yang bersifat sekunder yaitu hak atas tanah dari pihak lain. Yang berupa Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian, Hak Bangunan atas Tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Hak Milik.

¹⁷ *Ibid* hlm. 89–90.

¹⁸ *Ibid* hlm. 90–91.

2.2 Hak Milik Atas Tanah

2.2.1 Pengertian Hak Milik Atas Tanah

Hak Milik dijelaskan secara yuridis dalam UUPA pada Pasal 20 Ayat (1) yaitu hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6. *Turun-temurun* artinya Hak Milik dapat diteruskan kepada keturunan atau ahli waris setelah pemegang hak milik meninggal dunia, selagi ahli waris memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. *Terkuat* artinya Hak Milik atas tanah merupakan hak terkuat daripada hak-hak atas tanah yang lain, karena tidak memiliki batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain, dan tidak mudah hapus. *Terpenuh* artinya Hak Milik memiliki pemberian wewenang penuh kepada pemilik hak daripada hak atas tanah yang lain, tidak menjadi induk dan tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, penggunaan tanahnya lebih luas daripada hak atas tanah yang lain. Kelebihan Hak Milik ini juga harus memperhatikan fungsi sosial atas tanah, yaitu fungsi sosial yang dipahami sebagai kepemilikan pribadi yang tidak merugikan masyarakat sehingga penggunaannya harus sesuai dengan keadaan dan sifat dari haknya, apalagi jika tanah akan dipergunakan untuk kepentingan umum. Jadi pemegang Hak Milik harus menjaga keseimbangan dengan pemerintah terkait kepentingan pribadi dan kepentingan umum agar tidak menimbulkan kerugian dari pihak perseorangan atau pemerintah.¹⁹

Subyek Hak Milik didalam UUPA dan yang tercantum dalam peraturan pelaksana disebutkan bahwa pemegang Hak Milik adalah Perseorangan dan Badan Hukum. Ketentuan ini hanya berlaku bagi perseorangan yang berkewarganegaraan Indonesia yang boleh memiliki Hak Milik atas tanah, dan hanya Badan Hukum yang memenuhi syarat-syarat dalam UUPA yang bisa ditetapkan pemerintah untuk memiliki Hak Milik. Badan-badan hukum yang memperoleh Hak Milik menurut Pasal 1 PP No. 38 Tahun 1963 yaitu bank-bank yang didirikan pemerintah (bank negara), koperasi pertanian, badan keagamaan, dan badan sosial. Sedangkan di Pasal 8 ayat (1) Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan

¹⁹ Hikmahanto Juwana.2017.*Pengantar Hukum Tanah Nasional (Sejarah, Politik, dan Perkembangannya)*. Yogyakarta. Thafa Media Yogyakarta.hlm. 84.

Hak Pengelolaan, badan hukum yang dapat memperoleh Hak Milik adalah bank Pemerintah, badan keagamaan dan daban sosial yang ditunjuk oleh pemerintah.

2.2.2 Terjadinya Hak Milik

Proses terjadinya Hak Milik didalam UUPA yang tercantum dalam Pasal 22 dapat melalui tiga cara yaitu:

1. Hak Milik atas tanah yang terjadi menurut Hukum Adat.
Hak Milik yang terjadi menurut Hukum Adat ini terjadi karena dua faktor, yang pertama dengan pembukaan tanah dan yang kedua karena timbulnya lidah tanah. Pembukaan tanah yaitu adalah pembukan tanah hutan yang dilakukan bersama-sama didalam masyarakat Hukum Adat yang dipimpin oleh ketua adat. Lidah tanah adalah sebidang tanah yang timbul ditepi sungai danau atau laut karena kejadian alam lain yang menjadi pemilik tanah diperbatasan itu.
2. Hak Milik atas Tanah terjadi karena penetapan pemerintah.
Hak Milik yang terjadi karena penetapan pemerintah ini terjadi apabila seseorang atau badan hukum mengajukan permohonan Hak Milik dengan mengikuti prosedur yang berlaku kepada Badan Pertnahan Nasional. karena menurut Pasal 8 sampai dengan Pasal 16 Permen Agraria/Kepala BPN No.9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
3. Hak Milik atas tanah terjadi Karena ketentuan undang-undang.
Perolehan Hak Milik yang ditentukan undang-undang ini secara garis besar diatur didalam UUPA dimana sebagian besar hak dari hukum barat dan hukum adat dikonversi didalamnya.

Hak Milik atas tanah dapat terjadi melalui dua cara, yaitu:

1. Secara Originair, yaitu terjadi apabila tanah didaftarkan untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah, dan karena undang-undang.
2. Secara derivative, yaitu subjek hukum memperoleh Hak Milik karena beralihnya hak karena peristiwa hukum misalnya pewaarian. Dan karena dialihkan haknya, misalnya jual beli, tukar-menukar, hibah.

Pemegang Hak Milik diatur dalam undang-undang untuk mendaftarkan haknya di Badan Pertanahan Kabupaten/Kota guna sebagai alat bukti yang sah dan menjamin kepastian hukum.

2.2.3 Hapusnya Hak Milik

Pasal 27 UUPA menyebutkan bagaimana Hak Milik dapat hapus dan bisa jatuh kepada Negara yaitu:

- 1). Karena Pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
- 2). Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
- 3). Karena ditelantarkan;
- 4). Karena subyek haknya tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- 5). Karena peralihan hak dan haknya sengaja dialihkan, dan;
- 6). Tanah musnah, misalnya karena bencana alam.

2.3 Tata Guna Tanah

2.3.1 Landasan Kebijakan Tata Guna Tanah.²⁰

Awal yang menjadi landasan yuridis adanya kebijakan Tata Guna Tanah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2) serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) UUPA dalam rangka rencana panjang mengenai persediaan, peruntukan, pemeliharaan, persediaan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam. Untuk keperluan Negara, peribadatan, pusat-pusat kehidupann masyarakat, sosial, kebudayaan, perkembangan produksi pertanian, peternakan, perikanan, perkembangan industri, transmigrasi dan pertambangan. Pengertian Tata Guna Tanah secara yuridis dijelaskan di Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004. Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Tata Guna Tanah bertujuan untuk mengatur penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah agar sesuai dengan arahan fungsi kawasan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah, mewujudkan tertib pertanahan yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah termasuk pemeliharaan tanah serta pengendalian pemanfaatan tanah, menjamin kepastian hukum untuk menguasai, menggunakan dan

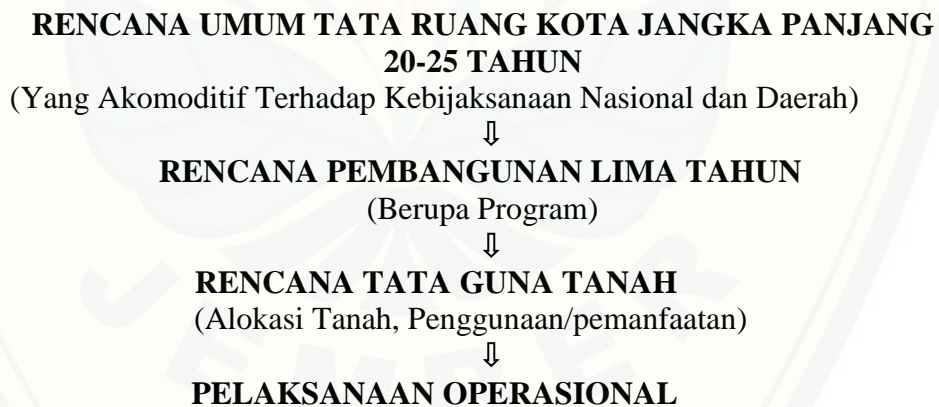
²⁰ Muchsin & Imam Koeswahyono.2008.*Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 44–46.

memanfaatkan tanah bagi masyarakat yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang telah ditetapkan.

2.3.2 Pola Tata Guna Tanah dalam Tata Ruang Wilayah

Terbitnya Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang bertujuan agar pemerintah dan masyarakat dapat mengusahakan tidak terjadinya salah urus penggunaan tanah dan kualitas tanah serta memperhatikan data fisik kemampuan fisik tanah, kondisi sosial dan faktor ekonomi masyarakat. ini disebabkan karena laju perkembangan pembangunan menyebabkan ruang dan tanah yang menjadi modal dasar semakin lama menjadi mahal dan langka. Tata guna tanah menjadi bagian dari penerapan tata ruang yang perlu disajikan dengan komprehensif dengan berbagai kajian dan pertimbangan. Perencanaan tata ruang harus dilaksanakan dari penataan perkotaan hingga ke pedesaan. Komponen tata guna tanah merupakan bagian khusus tugas pemerintah yang harus ditentukan dan diamankan lokasinya. Penataan tata guna tanah erat kaitannya dengan tata ruang dan konsep perencanaan tersebut dapat dilihat dari bagan berikut ini.²¹

Bagan konsep perencanaan Tata Ruang.



Hubungan Tata Guna Tanah dengan Tata Ruang Kota
(Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri).

Melihat bagan diatas, hubungan antara tata guna tanah dan tata ruang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Setiap Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota hendaknya membuat Rencana Umum Tata Ruang Kota (*master plan*) dengan jangka waktu 20 sampai 25

²¹ *Ibid* hlm. 62.

- tahun dan dapat dituangkan dengan Peraturan Daerah, serta Surat Keputusan Bupati/Walikota sebagai peraturan Pelaksana.
- b. RUTRK (*master plan*) ini dapat dilaksanakan oleh kepala daerah dalam program pembangunan pada waktu pemerintahannya yang mendapat periode memimpin lima tahun, dengan melihat perkembangan masing-masing daerah dan APBD.
 - c. Pengoprasian RUTRK (*master plan*) melihat rencana pembangunan tahunan yang telah ditetapkan untuk kepentingan-kepentingan tertentu, seperti pembangunan perumahan, permukiman, pusat perdagangan, perkantoran, dan lain-lain
 - d. Pemerintah Daerah menetapkan tata guna tanah dan tata ruang atas setiap kawasan tersebut, kemudian menentukan pelaksanaan pembangunan.

Tata guna tanah memiliki perbedaan dengan tata ruang. Tata guna tanah hanya mengatur dan mengarahkan penggunaan tanah, sedangkan tata ruang obyek berupa ruang yang meliputi tanah, lautan, dan udara. Dari segi kelembagaan penatagunaan tanah dibawah kewenangan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sedangkan penataan ruang dibawah kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

2.4 Lahan Pertanian dan Permukiman

2.4.1 Pengertian Lahan Pertanian.

Dalam UUPA pengertian lahan tidak dapat ditemukan karena hanya mengenal bumi dan tanah, sedangkan lahan sering disebutkan dalam hukum lingkungan dan pertanian. Pengertian tanah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat 3 dan Pasal 4 ayat 1 UUPA, yang dimaksud tanah ialah permukaan bumi dan juga yang beradadibawahnya. Boedi Harsono memperluas pengertian tanah dengan adanya asas “perlekatan”. Perlekatan dimaknai sebagai bangunan-bangunan dan benda-banda/tanaman yang terdapat diatasnya merupakan satu kesatuan dengan tanah, serta merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan.²²

Dalam ilmu pertanian lapisan tanah dibagi dua yaitu, tanah lapisan atas adalah tanah yang dapat diolah, sedangkan tanah lapisan bawah adalah tanah keras yang tidak dapat diolah. Sedangkan tanah dibedakan dengan konsep lahan, karena lahan di maknakan sebagai hamparan tanah yang difungsikan sesuai dengan kepentingan manusia.

²² Supriadi.2012.*Hukum Agraria*. Jakarta. Sinar Grafika. hlm. 3.

Lahan dapat di klasifikasikan dalam bentuknya menjadi dua, yaitu:²³

- a. Lahan Basah
Lahan basah disebutkan dalam konvensi Ramsar 1971 adalah wilayah rawa, paya-paya, lahan gambut, atau perairan yang tergenang air baik alami atau buatan, tetap atau sementara, mengalir atau menggenang, tawar, asin, atau payau termasuk didalamnya wilayah laut yang kedalamannya kurang dari enam meter pada waktu air surut paling rendah.
- b. Lahan Kering
Lahan kering adalah bagian tanah yang dimanfaatkan manusia dengan tidak menggunakan air dalam pengelolaannya, namun hanya menggunakan curah hujan yang turun, berupa tanah tegalan dan tanah perkebunan.

2.4.2 Pengertian Lahan Permukiman

Sebenarnya kata lahan permukiman kurang pas dengan sub bahasan ini namun lebih condong kepada kawasan permukiman, secara yuridis pengertian permukiman dijelaskan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yaitu Permukiman merupakan bagian perumahan yang memiliki sarana, prasarana, utilitas umum dan memiliki fasilitas penunjang guna sebagai lingkungan yang menjadi hunian yang layak dikawasan perdesaan ataupun perkotaan. Kawasan permukiman merupakan kawasan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal yang menjadi pendorong kegiatan penghidupan seseorang yang berada di perdesaan ataupun perkotaan.²⁴

Perumahan dan kawasan permukiman merupakan sistem yang mengatur tata penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan, pembinaan, pencegahan, perbaikan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan/permukiman kumuh, penyediaan tanah, sistem pembiayaan, pendanaan dan peran serta masyarakat. Sedangkan perumahan dimaknai sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana.

²³ Koerniatmanto Soetoprawiro.2013.*Pengantar Hukum Pertanian*. Jakarta. Gapperindo. hlm. 99–101.

²⁴ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

2.4.3 Jenis-jenis Lahan Pertanian.

Setiap orang berbeda-beda dalam mengklasifikasikan jenis-jenis lahan pertanian diantaranya dari pihak Kementerian Pertanian Republik Indonesia yang mengelompokkan menjadi dua kategori, yaitu sawah dan tegal (tegalan) atau ladang.²⁵

Sawah adalah lahan usahatani yang secara fisik permukaan berlumpur karena dialiri air hingga melebihi (50%), sawah biasa digunakan untuk tanaman pangan padi. Sawahpun juga digolongkan dalam beberapa kategori seperti sawah irigasi, sawah lebak, sawah pasang surut dan sawah tadah hujan. Sawah irigasi adalah sawah yang aliran airnya telah mendapat air dari sumber mata air tertentu. Sawah lebak adalah sawah yang memanfaatkan sungai yang besar atau rawa di mana saat musim kemarau airnya menipis dan dapat digunakan untuk persawahan. Sawah pasang surut adalah persawahan yang bergantung pada sungai yang dipengaruhi air laut dan memiliki tingkat keasaman yang tinggi. Sedangkan sawah tadah hujan adalah sawah yang hanya bergantung pada air di musim penghujan.

Tegalan/ladang yaitu lahan yang digunakan untuk budidaya tanaman yang kering yang minim sumber air, dan tingkat pengusahaannya rendah dan kurang intensif. Termasuk dalam kategori tegalan kebun dan huma. Kebun merupakan lahan pertanian yang hanya ditanami tanaman tertentu yang umumnya bersifat monokultur. Seperti perkebunan sawit, kopi, dan macam jenis lainnya. Huma adalah lahan budidaya yang berasal dari lahan hutan dengan ciri pengelolaan yang minim sekali dan bergantung pada lapisan humus yang terbentuk pada sistem hutan yang bersangkutan.

2.5 Alih Fungsi Lahan

2.5.1 Pengertian Alih Fungsi Lahan

Alih dalam kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pindah, ganti, tukar, dan ubah, sedangkan Fungsi diartikan sebagai kegunaan suatu hal. Dapat disimpulkan bahwa alih fungsi lahan adalah perubahan dari sesuatu lahan. Namun dalam beberapa istilah alih fungsi lahan juga menggunakan kata Konversi.

²⁵ *Ibid* hlm. 103.

Adapun pengertian alih fungsi lahan dalam Pasal 1 Angka 15 Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara.

2.5.2 Perubahan Penggunaan Tanah (Pengeringan Tanah).²⁶

Program penatan ruang dan penatagunaan tanah oleh pemerintah yang menyatakan kebijakan pemerintah menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan dengan mengendalikan pengelolaan dan pelestarian sumber daya alam. Terkait dengan permasalahan perubahan penggunaan tanah pertanian dituangkan dalam program pengelolaan pertanahan yang menitikberatkan pada pengendalian penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang atau penggunaan tanah daerah. Pengendalian ini ditujukan pada penyusunan, pemantapan dan pemanfaatan tata ruang. Dengan mengendalikan fungsi irigasi teknis dan kawasan-kawasan lindung, serta kelembagaan organisasi penataan ruang seperti lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif dan peran serta masyarakat yang harus konsisten.

Mengingat ketentuan Pasal 10, 14 dan 15 UUPA perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pemeliharaan kesuburan tanah. Sehingga perubahan penggunaan tanah merupakan tindakan pengrusakan terhadap sumber daya alam, apalagi jika yang digunakan merupakan tanah subur untuk kegiatan pertanian.

Terkait dengan perubahan penggunaan tanah memiliki landasan yuridis yang termuat dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

Secara garis besar ketentuan diatas merupakan landasan yuridis tentang penggunaan tanah untuk pertanian menjadi ke non pertanian. Pada dasarnya ketentuan ini tidak memperkenankan adanya perubahan penggunaan lahan untuk kegiatan pertanian diubah menjadi kegiatan yang berada diluar pertanian dan

²⁶ Samun Ismaya.2011.*Pengantar Hukum Agraria*, edisi Pertama. Yogyakarta. Graha Ilmu. hlm. 87-94.

ketentuan ini selaras prinsipnya dengan penatagunaan tanah yang diatur dalam UUPA. Disamping menjaga dan memelihara kelestarian sumber daya tanah yang subur juga ditujukan untuk kelestarian sumber daya air melalui pengelolaan dan pemeliharaan jaringan irigasi.

2.5.3 Izin Mendirikan Bangunan.²⁷

Izin dalam kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan pernyataan mengabulkan (tidak melarang); persetujuan yang diperbolehkan. Sedangkan pengertian yuridis yang berada di Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 24/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan berbunyi Izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kecuali untuk bangunan gedung fungsi khusus oleh Pemerintah Daerah kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku. Perizinan merupakan keputusan dari pejabat tata usaha negara yang isi dan substansinya sesuai dengan obyek perizinan yang harus mengikuti sifat-sifat perizinan yang dimohonkan.

Perizinan memiliki fungsi sebagai tata tertib bagi masyarakat, serta merupakan instrumen yuridis yang digunakan oleh Pemerintah untuk mempengaruhi warga agar mengikuti yang dianjurkan untuk mencapai tujuan yang kongkrit. Instrumen perizinan ini sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat untuk mencapai keadilan dan kemakmuran. Berbeda dengan tujuannya, izin ini pada dasarnya mengendalikan aktifitas tertentu, mencegah bahaya lingkungan dan melindungi obyek-obyek tertentu.

Landasan yuridis untuk mendirikan bangunan diatur dalam ketentuan berikut: Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 24/PRT/M.2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan. Pasal 3 PP No. 36 Tahun 2005 menjelaskan bahwa bangunan gedung juga dengan bangunan yang memiliki fungsi-fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya, dan/atau fungsi khusus Bangunan gedung lebih dari satu fungsi antara lain adalah bangunan gedung rumah-toko (ruko), atau

²⁷ *Ibid* hlm. 111–115.

bangunan gedung rumah-kantor (rukan), atau bangunan gedung mal-apartemen-perkantoran, bangunan gedung mal-perhotelan, dan sejenisnya.

Ketentuan yang tercantum dalam peraturan ini bertujuan agar lembaga pemerinth memperhatikan bangunan yang akan dibuat oleh subyek hukum dalam bentuk kepentingan pribadi atau kepentingan umum seperti sarana dan prasara, sehingga pengawasan tata ruang dan penggunaan sumber daya tanah dapat digunakan dengan maksimal dan mencegah terjadinya pengrusakan tanah.



BAB 4 PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Proses perizinan alih fungsi lahan untuk Kabupaten Jember telah disediakan didalam Peraturan Menteri Pertanian No. 81/permentan/ot.140/8/2013 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, disebutkan didalamnya bahwa dalam alih fungsi lahan hanya bisa dilakukan jika akan dipergunakan untuk kepentingan umum dan terjadi bencana, juga membahas alur proses alih fungsi lahan yang dimulai dari wilayah pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi hingga pemerintah pusat. Dan Peraturan KBPN No. 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah dalam peraturan ini memang bukan alih fungsi lahan yang dibahas namun perubahan penggunaan tanah yang termasuk lahan pertanian menjadi lahan permukiman serta disediakan persyaratan administrasi dan kompilasinya, sehingga dapat mendukung untuk menggali informasi dari subyek dan obyek pemohon yang ingin mengalihfungsikan.
2. Didalam Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 mengatur tentang pengawasan yang memuat perencanaan, pengembangan, pemanfaatan, pembinaan dan pengendalian. Dan pengawasan ini dapat dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan meliputi pelaporan, pemantauan dan evaluasi. Serta terbitnya Perda RTRW Kabupaten Jember No 1 Tahun 2015 memberikan pengaruh dalam pengendalian lahan dalam bentuk memberikan zonasi kawasan dan perencanaan penetapan LP2B sehingga pengawasan dapat dioptimalkan.

4.2 Saran

Berdasarkan pembahasan diatas, dapat diberikan saran-saran sebagai berikut:

Bagi elemen pemerintahan, peraturan ini sudah harus dilaksanakan dengan baik. Karena kita tahu bahwa kebutuhan pertanian sama pentingnya dengan kebutuhan permukiman, kita tahu bahwa pertanian menjadi sektor pendapatan dan kebutuhan yang harus dijaga dan permukiman merupakan kebutuhan dasar dari setiap orang. Maka apa bila pemerintah sebagai pihak yang dapat memberi keputusan secara mengikat, dapat memberikan ketersediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

Sedangkan bagi elemen masyarakat atau badan hukum supaya saling menjaga dan memperhatikan lingkungan apabila ada lahan pertanian yang akan dialih fungsikan. Dengan memperjelas proses alih fungsi yang dilakukan pihak-pihak yang berkepentingan dengan meminta informasi terkait landasan hukum dalam perubahan penggunaan lahannya.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Ibrahim, Johnny. 2008. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, revisi ed
Malang: Bayumedia.
- Ismaya, Samun. 2011. *Pengantar Hukum Agraria*, pertama ed (Yogyakarta: Graha
Ilmu,
- Juwana, Hikmahanto. 2017. *Pengantar Hukum Tanah Nasional (Sejarah, Politik,
dan Perkembangannya)* (Yogyakarta: Thafa Media Yogyakarta).
- Marzuki, Peter Mahmud. 2006. *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada
Group.
- Muchsin & Imam Koeswahyono. 2008. *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan
Tanah dan Penataan Ruang* (Jakarta: Sinar Grafika).
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, 2012. pertama ed (Jakarta:
Prenadamedia).
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. 2013. *Pengantar Hukum Pertanian* (Jakarta:
Gapperindo).
- Sukanti Huatgulang, Arie & Markus Gunawan. 2009. *Kewenangan Pemerintah
Dibidang Pertanahan* (Rajawali Pers).
- Supriadi. 2012. *Hukum Agraria* (Jakarta: Sinar Grafika).

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok
Agraria
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan
Permukiman
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan
PertanianPangan Berkelanjutan
- Peraturan Menteri Pertanian No. 81/permentan/ot.140/8/2013 tentang Pedoman
Teknis Tata Cara Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Peraturan KBPN Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis
Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi Dan Izin
Perubahan Penggunaan Tanah.

Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jember Tahun 2015-2035.

C. JURNAL

Hendrawan, Fajar Januar Tri & Retno Mustika Dewi. 2016. "Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Kawasan Perumahan Terhadap Pendapatan Petani Dusun Puncel Desa Deket Wetan Lamongan" 4:3 J Pendidik Ekon JUPE, online: <<http://ejournal.unesa.ac.id/article/20610/53/article.pdf>>.

Hidayat, Syarif Imam. 2008. "Analisis konversi lahan sawah di Propinsi Jawa Timur" 2:3 JSEP J Soc Agric Econ 48.

Ilham, Nyak, Yusman Syaukat & Supena Friyatno. 2004. "Perkembangan dan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah serta Dampak Ekonominya" 5:2 SOCA Socioecon Agric Agribus, online: <<https://ojs.unud.ac.id/index.php/soca/article/view/4081/3070>>.

Kurniasari, Merisa & Putu Gde Ariastita. 2014 "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Alih Fungsi Lahan Pertanian Sebagai Upaya Prediksi Perkembangan Lahan Pertanian di Kabupaten Lamongan" 3:2 J Tek ITS C119.

Soleman, Mochdar & Mohammad Noer. "NAWACITA SEBAGAI STRATEGI KHUSUS JOKOWI PERIODE OKTOBER 2014-20 OKTOBER 2015" 15.

Sunartomo, Aryo Fajar. 2015. "Perkembangan Konversi Lahan Pertanian di Kabupaten Jember (Development Of Agricultural Land Conversion In District Of Jember)" 4:1 Agriekonomika 22.