

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Indonesia menjadi negara agraris, sudah di kenal sejak zaman kolonialisme. Hal tersebut terlihat dari mata pencaharian masyarakat Indonesia sebagian besar dalam bidang pertanian atau bercocok tanam. Posisi Indonesia yang sangat strategis, dengan keindahan alamnya dan kekayaan sumber daya alam yang sangat melimpah, menjadi faktor pendukung negara Indonesia menjadi negara agraris, sehingga sebagian masyarakat Indonesia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, dengan cara menggantungkan diri pada kekayaan alam negara, yaitu terutama pada sektor pertanian atau berprofesi sebagai Petani, walaupun dilain sisi profesi petani dianggap sebelah mata oleh sebagian penduduknya.

Berdasarkan data yang didapat dari Badan Pusat Statistik (BPS), bahwa jumlah angkatan kerja pada bulan Agustus tahun 2019 terdapat 133,56 juta orang dari 269,6 juta total jumlah penduduk Indonesia.¹ Data tersebut memberikan gambaran bahwa pada sektor pertanian memberikan dampak baik, dalam mengurangi angka pengangguran di Indonesia. Dalam hal ini merujuk pada Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi: “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan di pergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”, sehingga

¹ Kominfo. *Dominasi Sektor Pertanian, Jumlah Orang Bekerja Naik 2,50 Juta*. Artikel. Dapat Diakses Pada Laman <https://Kominfo.go.id/> , Diakses pada tanggal 20 Oktober 2020.

Pemerintah selaku pemegang otoritas dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan negara, harus menjalankan wewenangnya dengan prinsip-prinsip pemeritahan yang baik, dan menjalankan wewenangnya dengan ketentuan-ketentuan khusus yang menjadi dasar atau aturan, yang nantinya menjadi pendukung atau tolak ukur dalam mewujudkan kesejahteraan bangsa dan negara.

Sebagai negara agraris, Indonesia memiliki rujukan aturan khusus dalam mengatur pertanahan, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLTP2B). Merujuk dalam Pasal 2 ayat 1 UUPA, “Bumi, Air dan Ruang Angkasa, dan termasuk Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh Negara.”

Dalam penerapan pertanahan di Indonesia, terdapat acuan dalam mengatur proses pemanfaatan tanah, yaitu aturan-aturan hukum yang terdapat di dalam UU PLTP2B yang memberikan gambaran bahwasannya lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi berasal dari karunia Tuhan Yang Maha Esa yang di kuasai oleh negara, dan digunakan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, hal tersebut sebagai upaya dalam melaksanakan dan mewujudkan cita-cita UUD 1945.

Pemerintah Indonesia memiliki peran besar serta kebijaksanaan dalam menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan, yang dimana hal tersebut menjadi sumber pekerjaan penduduk Indonesia untuk

menopang dan memenuhi kebutuhan hidupnya, dengan melaksanakan prinsip yaitu kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional dan menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara, sehingga dapat mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan.

Meningkatnya jumlah penduduk Indonesia memberikan dampak dalam peningkatan pembangunan, perkembangan ekonomi, dan industri. Hal tersebut juga memberikan akibat yaitu terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan, sehingga dapat mengancam daya dukung wilayah secara nasional, untuk menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Menjadi tugas pemerintah dalam menjalankan programnya yakni Pembangunan Nasional. Merujuk dengan pendapat Deddy T. Tikson, bahwa pembangunan nasional dijadikan sebagai upaya untuk mewujudkan transformasi ekonomi, sosial dan budaya, yang harus dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan, dan strategi menuju arah yang telah ditentukan.² Proses pembangunan yang diupayakan oleh pemerintah harus memiliki dampak dan meliputi semua aspek kehidupan masyarakat, ekonomi, sosial, budaya, politik, yang dimana proses tersebut berlangsung pada skala makro (nasional), maupun mikro (*community/group*). Maka dari itu, pembangunan memiliki makna yang sangat penting dalam penerapannya di

² Tikson, T. Deddy. *Administrasi Pembangunan*. Makassar : Gemilang Persada. 2005. Hal 48

sebuah negara yaitu kegiatan yang dilakukan untuk kemajuan atau perbaikan (*progress*), pertumbuhan dan diversifikasi.³

Dapat disimpulkan bahwasannya definisi pembangunan nasional adalah pembangunan yang memiliki orientasi pada perkembangan manusia yang bertujuan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat. Peningkatan kesejahteraan tersebut dapat dicapai dengan adanya konsistensi pemerintah agar pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat yaitu kebutuhan tentang perumahan yang tertuang dalam UUD 1945 Pasal 28H, harus diberikan dan direalisasikan oleh pemerintah kepada masyarakat.

Jumlah penduduk yang semakin mengalami peningkatan, menuntut harus tersedianya perumahan yang semakin banyak, peningkatan tersebut terutama banyak terjadi di kota-kota besar. Hal tersebut memberikan dampak pada jumlah ketersediaan lahan yang semakin menipis dan terbatas, sehingga memicu semakin mahal harga lahan dan perumahan. Tidak dapat dipungkiri bahwa hal tersebut berdampak di Kabupaten yang memiliki lokasi berdekatan dengan kota, sehingga dijadikan sebagai alternatif lokasi untuk penyediaan perumahan. Adanya ketersediaan lahan, dan harga lahan yang masih rendah terdapat di wilayah kota, memberikan keuntungan bagi pengembang (*developer*) dalam mengembangkan kawasan perumahan di kota. Keuntungan tersebut dimanfaatkan untuk memperluas area pembangunannya sehingga memunculkan fenomena alih fungsi lahan yang tidak dapat terelakkan.

³ Pemkab Buleleng. *Pengertian Pembangunan Menurut Prof.Dr.H.Syamsiah Badrudin,M.Si.* Artikel Dapat Diakses Pada Laman <https://Bulelengkab.go.id/Detail/Artikel/Pengertian-Pembangunan-Menurut-Profdrhsyamsiah-Badrudinmsi-20.2017> , Diakses pada 28 Oktober 2020.

Merujuk dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLP2B) berisi definisi terkait Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yaitu perubahan fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan baik secara tetap maupun sementara.⁴

Merujuk pada Irawan dan Friyatno memberikan ilustrasi dalam proses alih fungsi lahan pertanian yang dilakukan pada tingkat mikro dapat dilakukan oleh petani sendiri maupun pihak lain. Proses alih fungsi lahan yang dilakukan oleh pihak lain, secara umum memberikan dampak signifikan terhadap penurunan kapasitas produksi pangan, hal tersebut dikarenakan prosesnya mencakup hamparan lahan yang luas untuk pembangunan kawasan perumahan yang menjadi prioritasnya. Pada proses pengalihan fungsi lahan tersebut biasanya terjadi dengan adanya kegiatan pelepasan hak pemilikan lahan dari petani kepada pihak lain, selanjutnya diikuti dengan pemanfaatan lahan tersebut untuk kegiatan non pertanian.⁵

Pembangunan yang begitu pesat diiringi dengan meningkatnya pertumbuhan jumlah penduduk di suatu kawasan tertentu, hal tersebut menyebabkan bertambahnya kebutuhan hidup, kebutuhan akan sumber daya lahan, sehingga peningkatan kegiatan sosial ekonomi harus sejalan dan dapat direalisasikan oleh pemerintah. Kebutuhan lahan yang semakin mengalami peningkatan tersebut merupakan implikasi dari beragamnya fungsi lahan di

⁴ Pasal (1) ayat 15 UU PLP2B

⁵ Irawan, B Dan Friyatno, S. *Dampak Konversi Lahan Sawah Di Jawa Terhadap Produksi Beras Dan Kebijakan Pengendaliannya*. Bogor. Badan Penelitian Dan Pengembangan Pertanian, R.I 2018. Hal 39

suatu kawasan yang digunakan untuk menunjang kegiatan pemerintahan, perdagangan dan jasa, serta industri sebagai keunggulannya atas ketersediaan fasilitas dan kemudahan aksesibilitas, sehingga mampu menarik berbagai kegiatan untuk beraglomerasi.⁶

Berkaitan dengan karakteristik lahan yang terbatas, menimbulkan terjadinya dinamika pada suatu kawasan yaitu persaingan antar penggunaan lahan yang berimplikasi dengan terjadinya perubahan penggunaan lahan yang berintensitas tinggi. Negara Indonesia merupakan sebagai negara berkembang tuntutan pembangunan infrastruktur berupa jalan, pemukiman, maupun kawasan industri, turut mendorong permintaan terhadap penggunaan lahan.

Tuntutan pembangunan infrastruktur tersebut menyebabkan kegiatan pengalihan fungsi lahan yang intensif, sehingga lahan sawah, terutama yang berada dekat dengan kawasan perkotaan, menjadi sasaran untuk beralih fungsi lahan sebagai upaya penggunaan lahan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka kebijakan tata ruang dan alih fungsi sebagai kecenderungan dalam melakukan penggunaan lahan, menjadi kebutuhan yang sangat penting. Kegiatan penataan ruang atas penggunaan lahan yang berdampak pada pengalihan fungsi lahan pertanian, dengan harapan dilain sisi harus mampu dikendalikan bertujuan untuk menjaga keseimbangan lingkungan.

Salah satunya di Kabupaten Bekasi, berdasarkan data yang didapat pada Badan Pusat Statistik tahun 2019, bahwa Kabupaten bekasi merupakan kabupaten (selain kota) yang memiliki kepadatan penduduk yaitu sebesar

⁶ Testy Triani Kartikasari. *Kajian Tingkat Pertumbuhan Dan Tingkat Perkembangankecamatan Umbulharjo*. Jurnal Geografi. Universitas Diponegoro Vol 2 No 1 2007 Hal 25

3,899 juta per km².⁷ Peningkatan jumlah penduduk di Kabupaten tersebut diakibatkan dari adanya kegiatan urbanisasi, sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa membawa pengaruh terhadap peningkatan jumlah perumahan di Kabupaten Bekasi, serta masuknya para pengembang perumahan (*developer*) membuat kegiatan alih fungsi lahan di Kabupaten Bekasi terus meningkat.

Sejak awal 1990-an, di Kabupaten Bekasi terutama di Cikarang yang peningkatan perumahan dan industri memberikan ilustrasi bahwa memberikan efek semakin menyusut lahan pertanian. Merujuk pada data Dinas Kabupaten Bekasi bahwa lahan pertanian di daerah tersebut mengalami penyusutan yaitu sekitar 1.500 hektar per tahun, misalnya pada 2014 masih ada 52.000 hektar, pada tahun 2019 mengalami penyusutan menjadi 28.000. Data tersebut memperlihatkan bahwa lahan-lahan pertanian sangat pesat mengalami peralihan fungsi lahan menjadi kawasan perumahan ataupun industri.⁸

Pihak pengembang melakukan penggarapan lahan dari luas lahan pertanian yang ada saat ini, dibebaskan untuk kawasan perumahan. Berkembangnya bisnis perumahan yang dilakukan di Kabupaten Bekasi, pembangunan perumahan tersebut bukan hanya terjadi di kota namun merambah sampai ke area pinggiran. Dalam melihat permasalahan yang terjadi dapat ditinjau melalui UUPA dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun

⁷ BPS. *Jumlah Penduduk Kabupaten Bekasi*. Dapat Diakses Pada Laman <https://Bekasikab.Bps.go.id> . 2019. Diakses pada tanggal 20 Oktober 2020.

⁸ Azzam, M. *Pengamat Sebut Lahan Pertanian Di Kabupaten Bekasi Terancam Alih Fungsi Jadi Perumahan Dan Industri*. Dapat Diakses Pada Laman <https://Wartakota.Tribunnews.com/2019/11/26/Pengamat-Sebut-Lahan-Pertanian-Di-Kabupaten-Bekasi-Terancam-Alih-Fungsi-Jadi-Perumahan-Dan-Industri?Page=2>. 2019. Diakses pada 29 Oktober 2020.

2007 tentang Penataan Ruang sebagai aturan yang dijadikan tolak ukur dalam penataan ruang, yaitu bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara ruang (darat, laut dan udara) dengan kebutuhan akan ruang yang terus meningkat akibat dari bertambahnya populasi manusia dan industri.

Seperti halnya yang terjadi di megaproyek Meikarta, Cikarang Kabupaten Bekasi. Megaproyek yang dilakukan oleh PT Lippo Karawaci Tbk sejak tahun 2017 tersebut merupakan proyek kota yang memiliki tujuan dan terencana. Dalam proses pembangunan kawasan tersebut memiliki luas total kawasan yaitu 500 hektar pada fase 1 A ini memiliki berbagai bangunan yang nantinya diproyeksikan dapat menjadi kota metropolis baru setelah Jakarta.

Meikarta memang membutuhkan banyak perizinan seperti adanya pembangunan apartemen, pusat perbelanjaan, rumah sakit hingga tempat pendidikan yang diharuskan mendapatkan rekomendasi untuk penanggulangan kebakaran, amdal, banjir, tempat sampah, hingga lahan makam. Oleh karena itu para pengembang melakukan pengurusan perizinan tidak secara aturan dengan menyuap pejabat yang bersangkutan untuk memudahkan perizinan Meikarta.

Kabupaten Bekasi dijadikan sebagai salah satu lokasi strategis untuk kegiatan industri, hal tersebut didukung karena adanya pembangunan jalan Tol Jakarta-Cikampek. Hal tersebut menarik perhatian para imigran untuk melakukan berpindah dari daerah asal ke Kabupaten Bekasi. Hal tersebut menyebabkan pembangunan perumahan sebagai kegiatan pemanfaatan lahan, mengalami peningkatan seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang

semakin tinggi serta kebutuhan akan tempat tinggal, terlebih lagi lahan yang digunakan merupakan lahan pertanian dan perumahan warga.

Salah satu dari dampak pembangunan sektor industri di Bekasi yaitu adanya tuntutan permintaan lahan yang nantinya digunakan untuk melaksanakan kegiatan non pertanian yang semakin meningkat, sehingga banyak lahan pertanian yang mengalami peralihan fungsi lahan. Dalam prosesnya alih fungsi lahan selalu berkaitan dengan perluasan daerah perkotaan. Menurut Utomo definisi alih fungsi lahawa adalah berubahnya suatu penggunaan lahan ke penggunaan lahan lainnya. Alih fungsi lahan terbagi menjadi dua berdasarkan sifatnya yaitu bersifat permanen dan bersifat sementara. Misalnya, jika lahan sawah beririgasi teknis dilakukan pengalihan fungsi yaitu menjadi kawasan pemukiman atau industri, maka alih fungsi lahan tersebut bersifat permanen.⁹

Akan tetapi, jika sawah tersebut berubah menjadi perkebunan tebu, maka alih fungsi lahan bersifat sementara, karena pada tahun-tahun berikutnya dapat dijadikan sawah kembali. Alih fungsi lahan yang terjadi di wilayah Bekasi bersifat permanen karena berubah dari lahan pertanian menjadi pemukiman dan pabrik. Lahan yang biasanya dialih fungsikan menjadi lahan non pertanian sebagian besar adalah lahan sawah.

Bahwa data dari BPS memperlihatkan bahwa perkembangan jumlah lahan sawah di Kabupaten Bekasi terus mengalami pemerosotan. Perkembangan Kabupaten Bekasi menjadi kota industri menuntut pemenuhan lahan yang

⁹ Utomo. *Alih Fungsi Lahan: Tinjauan Analisis dalam Makalah Seminar. Pembangunan dan Pengendalian Alih Fungsi Lahan*. Lampung: Universitas. Lampung. 1992. Hal 28

tidak sedikit. Pada tahun 2014-2015 lahan pertanian berkurang sebesar 164 hektar, lalu pada tahun 2016 sebanyak 940 hektar lahan sawah beralih fungsi. Tahun 2017 sebanyak 2249 hektar lahan sawah beralih fungsi sedangkan tahun 2018 lahan sawah yang tersisa yaitu 42.771 hektar menurut data dari BPS Kabupaten Bekasi. Setiap tahun lahan pertanian mengalami alih fungsi.¹⁰

Seiring dengan dilakukan perubahan alih fungsi lahan, maka memberikan dampak pada kemampuan suatu kawasan dalam mewujudkan swasembada pangan. Lahan menjadi suatu tempat atau objek yang sangat penting dalam memberikan kehidupan yang baik bagi masa sekarang maupun masa yang akan datang. Berdasarkan hal tersebut maka harus adanya antisipasi agar area pertanian yang semakin tergerus terkena dampak dari penggunaan lahan, akibat alih fungsi menjadi lahan perumahan, maka penulis tertarik untuk membahas tindakan alih fungsi lahan yang dilakukan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Bekasi.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis dapat merumuskan permasalahan yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana akibat hukum alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah perumahan di Kabupaten Bekasi ditinjau dari Undang–Undang Nomor

¹⁰ Badan Pusat Statistik. 2015. *Perkembangan Jumlah Lahan Sawah*. Dapat diakses pada laman <https://bekasikab.bps.go.id/statictable/2019/02/06/62/luas-wilayah-menurut-kecamatan-di-kabupaten-bekasi-2017.html> Diakses pada tanggal 21 Oktober 2020.

- 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang?
2. Bagaimana alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian ditinjau dari Undang-Undang nomor 22 tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan dan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, penulis bertujuan melakukan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah perumahan di Kabupaten Bekasi, ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
2. Untuk mengetahui dan menganalisis alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian ditinjau dari Undang-Undang nomor 22 tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan dan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat dan menjadi sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang tata ruang dan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan untuk dijadikan bahan pertimbangan sebelum melakukan alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan bagi para praktisi. Kemudian melalui penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber informasi bagi masyarakat yang belum mengetahui tentang alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan yang terdapat di Indonesia.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi terbagi dalam lima bab yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya. Adapun sistematika penulisannya sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Dalam bab ini memuat latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini memuat mengenai landasan teori dan landasan konseptual yang mencakup teori-teori dan konsep mengenai alih fungsi lahan, Perumahan, Rencana Tata Ruang dan Wilayah.

BAB III Metode Penelitian

Bab ini menguraikan pada pokoknya bahwa penelitian menggunakan penelitian normatif dan deskriptif kualitatif dalam menganalisis kasus. Sumber data yang digunakan dalam penulisan ini terdiri dari data sekunder. Jenis pendekatan penelitian perundang-undangan dan studi kasus.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam bab ini diuraikan secara lengkap mengenai hasil penelitian yang ditemukan dalam meneliti mengenai akibat alih fungsi lahan pertanian ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang serta alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian ditinjau dari Undang-Undang nomor 22 tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan dan Undang Undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

BAB V Kesimpulan dan Saran

Di dalam bab ini akan diuraikan mengenai kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang sedang diteliti dan saran atau rekomendasi penulis atas pembahasan skripsi.