

BAB I

1.1. Latar Belakang

Pesatnya peningkatan penduduk di Kota Bangkalan Setelah Terbentuknya Jembatan Suramadu, mengakibatkan kebutuhan akan tempat tinggal juga meningkat. Hal tersebut mengakibatkan peningkatan kebutuhan lahan untuk pembangunan perumahan tidak bisa dihindarkan. Namun, karena keterbatasan lahan yang ada di Bangkalan mengakibatkan terjadinya pembangunan perumahan pada lahan pertanian yang berakibat kurangnya produktivitas akan makanan pokok. Untuk itu dibutuhkan solusi yang tepat agar terjadi keseimbangan antara lahan pertanian dengan perumahan serta kerjasama antara masyarakat dengan pemerintah.

Pengertian perumahan menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman adalah sebagai berikut :

“Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan”.

“Permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun pedesaan yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan”.

Akhir-akhir ini banyak lahan pertanian yang dibangun menjadi perumahan untuk memenuhi kebutuhan akan tempat tinggal. Hal tersebut pastinya akan menimbulkan berbagai permasalahan dari berbagai aspek. Dalam aspek sosial, pembangunan perumahan pada lahan pertanian akan menyebabkan petani kehilangan pekerjaannya. Sedangkan pada aspek lingkungan, akan menyebabkan ketidakseimbangan antara lahan pertanian dengan perumahan.

Apabila lahan pertanian terus berkurang, maka produksi bahan pangan pun berkurang, sehingga mengakibatkan peningkatan import bahan pangan dari luar

negeri. Dengan demikian pemerintah terlalu banyak mengeluarkan dana hanya untuk memenuhi kebutuhan pangan. Sementara itu pemerintah kurang bertindak tegas akan perilaku para developer (Pengembang) perumahan yang membangun perumahan di lahan pertanian.¹

Kota Bangkalan merupakan lingkungan yang dinamis yang senantiasa mengalami pertumbuhan dan perkembangan dari tahun ke tahun. Perkembangan kota yang pesat dan tanpa pengendalian dapat menimbulkan ketidakteraturan pembangunan di perkotaan, akibatnya pemanfaatan ruang untuk permukiman, perdagangan, industri dan lain-lainnya tidak terkendali/tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ada, sehingga kota menjadi tidak teratur serta sering terjadi pelanggaran pembangunan serta alih fungsi pemanfaatan ruang.

Pertumbuhan dan perkembangan tersebut tidak bisa dilepaskan dari penduduk sebagai salah satu elemen utama dalam kehidupan suatu kota. Kehidupan kota yang terus berjalan dari waktu ke waktu akan mendorong penduduk untuk melakukan aktivitas atau kegiatan untuk memenuhi kebutuhannya, sehingga dari beragam aktivitas yang dilakukan penduduk kota yang saling berinteraksi akan membentuk sistem aktivitas masyarakat kota.²

Pengendalian pemanfaatan ruang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses penataan ruang. Pemanfaatan ruang di berbagai wilayah Indonesia dalam pelaksanaannya sering atau tidak sejalan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Beberapa faktor yang mempengaruhi

¹ Ridha, A. (2014). *Penataan Ruang untuk Mencegah Alih Fungsi Lahan Pertanian*.

² Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Cetakan keenam, (Jakarta: LP3ES, 1993), hal 169.

ketidaksesuaian tersebut antara lain tekanan perkembangan pasar terhadap ruang, belum jelasnya mekanisme pengendalian dan lemahnya penegakan hukum terhadap pelanggaran yang terjadi. Kecenderungan penyimpangan-penyimpangan pemanfaatan ruang dapat terjadi karena produk rencana tata ruang kurang memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan atau sebaliknya bahwa pemanfaatan ruang kurang memperhatikan rencana tata ruang yang sudah ditetapkan.³.

Ketidaksesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang selama ini menyebabkan pentingnya aspek pengendalian pemanfaatan ruang. Bentuk-bentuk pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, ketentuan perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi administrasi. Peraturan zonasi (kawasan lingkungan yang spesifik) dapat menjadi acuan dalam pemberian izin pemanfaatan ruang, pengawasan, maupun penertiban, serta memberikan panduan teknis pengembangan/pemanfaatan lahan untuk mengoptimalkan nilai pemanfaatan.

Dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang yang diselenggarakan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi administrasi.

Pemanfaatan ruang kota terdapat 2 elemen utama yang mempengaruhinya yaitu komponen pengguna ruang (*demand*) dan komponen

³ Ibid

penyedia ruang (*supply*). Komponen pengguna ruang dalam hal ini adalah penduduk yang melakukan aktivitas sedangkan komponen penyedia ruang adalah lahan. Interaksi dari kedua komponen inilah yang membentuk tata ruang kota. Bentuk interaksi tersebut adalah pemanfaatan ruang kota yang merupakan interaksi dari berbagai aktivitas sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat terhadap lingkungannya (ruang).

Alih fungsi Lahan pertanian kian masif di Kota Bangkalan yang di alihkan menjadi perumahan dinilai berdampak buruk terhadap sektor pertanian .Saat ini masyarakat mungkin belum sadar tentang betapa pentingnya lahan pertanian sehingga, mereka lebih memilih menjual tanah untuk perumahan dan alih fungsi lahan berpotensi mengganggu ketahanan.

Padahal, jika tanah pertanian tersebut digunakan sebagaimana mestinya , petani akan mendapatkan penghasilan lebih daripada mendapatkan uang dari perolehan penjualan tanah pertanian tersebut.⁴ Luas lahan pertanian di Bangkalan dipastikan berkurang karena lahan pertanian di wilayah perkotaan sudah banyak yang jadi perumahan. Salah satu penyebab berkurangnya luas lahan karena pembangunan perumahan marak terjadi.

Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsi semula (Peruntukkan tanah yang telah ditetapkan) menjadi fungsi lain yang membawa dampak negatif terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan juga dapat diartikan sebagai perubahan untuk penggunaan lain disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk

⁴ Moh.Ridwan. Wawancara, Kasubid Program Dinas Pertanian dan Peternakan Kota Bangkalan.

memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.

Alih fungsi lahan biasanya terkait dengan proses perkembangan wilayah, bahkan dapat dikatakan bahwa alih fungsi lahan merupakan konsekuensi dari perkembangan wilayah. Sebagian besar alih fungsi lahan yang terjadi, menunjukkan adanya ketimpangan dalam penguasaan lahan yang lebih didominasi oleh pihak kapitalis dengan mengantongi izin mendirikan bangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Bangkalan yang menjadi ikon Kota Salak merupakan salah satu provinsi yang ada di Indonesia yang juga mengalami alih fungsi lahan. Alih fungsi lahan di Bangkalan tidak dapat dihindari di tengah besarnya permintaan akan rumah. Para investor baik investor domestik maupun asing sudah merambah ke pelosok-pelosok Bangkalan. Hampir semua daerah dijamah dan lahan-lahan pertanian produktif dibebaskan untuk permukiman maupun alih fungsi menjadi kawasan Industri yang saat ini sedang digarap oleh BPWS (Badan Pengawas Wilayah Surabaya).⁵

Di sisi lain, pertumbuhan penduduk yang begitu cepat, serta intensitas pembangunan yang berkembang dalam berbagai bidang tentu saja akan menyebabkan ikut meningkatnya permintaan akan lahan. Dimana lahan pertanian produktif akan dimanfaatkan untuk pembangunan perumahan, fasilitas penunjang kebutuhan masyarakat akan rumah. Hal inilah yang kemudian mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke Perumahan.

⁵ <https://m.tempco.co/read/news/2014/06/20/058586685/bangkalan-bikin-perda-perlindungan-lahan-pertanian>

Apabila kondisi ini terus dibiarkan tanpa adanya upaya penyelamatan dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif maka lahan-lahan pertanian produktif akan terus dialih fungsikan dan semakin berkurang. Perubahan untuk penggunaan lahan pertanian yang dijadikan perumahan disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang makin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.

Alih fungsi lahan biasanya terkait dengan proses perkembangan wilayah, bahkan dapat dikatakan bahwa alih fungsi lahan merupakan konsekuensi dari perkembangan wilayah. Sebagian besar alih fungsi lahan yang terjadi, menunjukkan adanya ketimpangan dalam penguasaan lahan yang lebih didominasi oleh pihak kapitalis dengan mengantongi izin mendirikan bangunan yang dikeluarkan oleh pemerintah.⁶

Kebijakan pemerintah menyangkut pertanian ternyata sebagian besarnya tidak berpihak pada sektor pertanian itu sendiri. Hal ini terlihat dengan semakin banyaknya alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian. Lahan pertanian menjadi korban untuk memenuhi kebutuhan akan permukiman dan industri yang tidak bertanggung jawab. Alih fungsi lahan pertanian merupakan konsekuensi dari akibat meningkatnya aktivitas dan jumlah penduduk serta pembangunan yang lainnya. Kita jaga dan lestarikan keberadaannya di tengah maraknya alih fungsi lahan yang terjadi.

Pemerintah Daerah Bangkalan dalam mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan menerapkan Peraturan Daerah No.05 Tahun 2013 Tentang

⁶ <https://agribisnis14.wordpress.com/2015/03/03/alih-fungsi-lahan-pertanian/>

Perlindungan Lahan Tanaman Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah No.10 Tahun 2009 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan. Sebagai sebuah kota maka perlu adanya penataan ruang dan perlu dibatasi serta dikendalikan penggunaan lahannya. Proses perkembangan yang terjadi di Kota Bangkalan ini berakibat pada perubahan pemanfaatan ruang dengan intensitas yang semakin tinggi. Hal ini disebabkan karena peningkatan kebutuhan ruang yang tidak diimbangi dengan ketersediaan ruang.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan pemikiran dan uraian tersebut diatas , maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Kebijakan peralihan fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan di Bangkalan ?
2. Apakah peralihan tanah pertanian yang diperuntukkan pembangunan perumahan Sesuai dengan Peraturan Daerah Daerah No. 5 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Lahan Tanaman Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bangkalan ?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengendalian pemanfaatan ruang di Kota Bangkalan sebagai bentuk alternatif arahan penataan ruang. Tujuan tersebut di atas dirinci lebih lanjut sebagai berikut:

1. Mengetahui peralihan fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan di Bangkalan

2. Mengetahui proses peralihan tanah pertanian yang diperuntukkan pembangunan perumahan menurut peraturan tata ruang yang ada

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini bermanfaat untuk:

1. Bagi ilmu pengetahuan diharapkan mampu memberikan suatu bentuk pemahaman baru mengenai teori, konsep maupun praktek yang lebih baik lagi sebagai dasar pengembangan ilmu pengetahuan.
2. Bagi Praktek Perencanaan Kota dan Daerah:
 - a. Memberi masukan terhadap implementasi strategi dalam proses pengendalian pemanfaatan ruang.
 - b. Bahan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dalam melaksanakan kegiatan penataan ruang di kawasan perkotaan.
3. Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Studi Pasca Sarjana Ilmu Hukum di Universitas Trunojoyo Madura dan untuk pengetahuan di lingkungan khususnya Universitas Trunojoyo Madura.

1.5. Metode Penelitian

Metodologi dalam setiap penelitian hukum adalah menguraikan tentang tata cara bagaimana suatu penelitian hukum itu harus dilakukan.⁷

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan Tesis ini adalah penelitian hukum empiris.⁸ Penelitian ini menekankan perolehan data primer dari lapangan. Dikatakan sebagai data primer, karena yang hendak diteliti

⁷Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm.17

⁸ *Ibid*

adalah Alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan di Kabupaten Bangkalan. Kemudian dilanjutkan dengan menggunakan pendekatan yang mengacu pada data yang bersifat sekunder, dikatakan sebagai sekunder karena data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau penunjang kelengkapan data primer.⁹

1.5.2. Pendekatan penelitian.

Penelitian ini menggunakan Pendekatan Fakta (Fact Approach¹⁰), yaitu penelitian dengan mengangkat suatu fakta empiris terkait Alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan di Kabupaten Bangkalan.

1.6. Data Penelitian

Data penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

1. Data Primer

Data primer bersumber dari pengamatan dan penelitian langsung mengenai fakta. Penggunaan data primer dalam penelitian ini akan diperoleh secara langsung dari Dinas Pertanian Bangkalan yang berupa fakta-fakta dengan cara melakukan wawancara.

2. Data Sekunder, adalah data yang mendukung keterangan atau penunjang kelengkapan data primer. Kegunaan dari data sekunder adalah untuk mendapatkan landasan teori/landasan hukum.¹¹ Data sekunder yang

⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), hlm.42

¹⁰ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004), hlm.102

¹¹ Burhan Assofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2011), hlm. 103

diperoleh dengan cara studi kepustakaan melalui studi dokumen yang dipergunakan adalah bahan hukum¹².

1.7. Teknik pengumpulan data

Untuk mengumpulkan data yang dibutuhkan dalam penulisan ini melalui:

- a. Wawancara yang dilakukan dengan responden atau tokoh kunci untuk pengumpulan data primer.
- b. Kajian pustaka atau dokumen untuk menggali data yang dibutuhkan sebagai data sekunder

1.8. Analisis data.

Data yang diperoleh baik studi lapangan ataupun dokumen pada dasarnya merupakan data tatanan yang dianalisis secara *analisis deskriptif* yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah.

Tesis ini permasalahan pokok yang dibahas adalah peralihan fungsi tanah Pertanian menjadi Non Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan, sehingga secara hukum masyarakat ataupun yang memanfaatkan lahan tersebut tidak memiliki landasan hukum yang jelas, baik dalam hal status kepemilikan maupun dalam hukum administrasi berupa dokumen hak milik ataupun hak guna lahan. Berdasarkan permasalahan tersebut, kemudian akan dianalisis melalui analisa deskriptif sehingga dapat ditarik simpulan, dalam suatu penelitian untuk menarik Simpulan dapat menggunakan metode yang deduktif dan induktif.

Penarikan Simpulan secara *deduktif* yakni menarik Simpulan dari hal yang bersifat umum menjadi hal yang bersifat khusus. Sedangkan secara *induktif*

¹² Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit.* hlm. 42

adalah menarik Simpulan dengan cara berfikir yang berangkat dari pengetahuan yang khusus kemudian menilai suatu kejadian yang umum.¹³

Relevansi dengan penelitian ini adalah untuk menarik kesimpulan dari permasalahan yang muncul, yaitu Peralihan fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian untuk pembangunan perumahan di Kabupaten Bangkalan akan digunakan metode penarikan kesimpulan yang induktif yaitu menilai suatu kejadian yang bersifat khusus.

1.9. Keaslian Penelitian

No	Penelitian/Jenis/ Tahun/ Instansi/Tahun	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Rahayu Feri Anitasari/Tesis/ Magister Kenotariatan/ Universitas Diponegoro Semarang / 2008	Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan di kota semarang	Sama-sama mengkaji alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan	Fokus kajian lebih pada penyelesaian permasalahan pembangunan oleh PT. Tembalang Bale Agung
2	Dian Nita Hutapea/Kutai kartanegara	Tinjauan yuridis terhadap alih fungsi lahan pertanian untuk	Sama-sama membahas upaya hukum untuk	Lebih fokus pada pembahasan alih fungsi lahan

¹³ Soerjono Soekamto. dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hlm. 10

		lahan pertambangan PT. Gerbang daya mandiri	pelaksanaan pembangunan di tanah pertanian menurut uu tata ruang yang ada	pertanian yang dijadikan lahan pertambangan
--	--	--	--	---

Sedangkan dalam penulisan Tesis ini Yaitu : Mengkaji peralihan hak tanah pertanian ke nonpertanian yang digunakan untuk pembangunan perumahan dan kesesuaiannya terkait dengan peraturan daerah di Bangkalan. Fokusnya pada proses beralihnya tanah pertanian yang semulanya memang tanah pertanian produktif dan pada kenyataanya digunakan untuk pembangunan perumahan. serta kesesuaian antara peralihan tanah tersebut dengan Peraturan Daerah No.5 Tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Tanaman Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Kabupaten Bangkalan.