

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹ Mewujudkan amanat tersebut maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (yang selanjutnya disebut dengan UUPR) yang menyatakan bahwa negara menyelenggarakan penataan ruang yang pelaksanaan wewenangnya dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah dengan tetap menghormati hak yang dimiliki oleh setiap orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²

Ruang merupakan suatu wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut dan ruang udara tempat berlangsungnya kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya melakukan berbagai aktivitas.³ Berkaitan dengan hal tersebut untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional, Undang-Undang ini mengamanatkan bahwa perlunya dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan.⁴

¹ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3).

² Ahmad Jazuli, "Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol.6, No. 2, Agustus 2017, Jakarta, Hlm. 272.

³ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 1 angka 1.

⁴ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Penjelasan Umum angka 3

Penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.⁵ Berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budi daya.⁶ Kawasan lindung meliputi kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, kawasan resepan air, sempadan pantai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, kawasan sekitar mata air, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, cagar alam, suaka marga satwa, serta kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, kawasan rawan letusan gunung berapi, kawasan rawan gempa bumi, kawasan rawan tanah longsong, kawasan rawan gelombang pasang, kawasan rawan banjir, taman buru, cagar biosfer, kawasan perlindungan plasma nutfah, kawasan pengungsian satwa dan terumbu karang.

Kawasan budidaya meliputi kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan permukiman, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan dan kawasan keamanan.⁷

Khususnya kawasan budidaya salah satunya kawasan peruntukan pertanian. Pertanian yaitu kegiatan manusia untuk memperoleh hasil yang berasal dari tumbuh-

⁵Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 4.

⁶Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 5 (2).

⁷ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, penjelasan Pasal 5 ayat (2).

tumbuhan dan atau hewan yang pada mulanya dicapai dengan jalan sengaja menyempurnakan segala kemungkinan yang telah diberikan oleh alam guna mengembangbiakkan tumbuhan dan atau hewan tersebut.⁸ Kawasan peruntukan pertanian merupakan kawasan budidaya yang dialokasikan serta memenuhi kriteria untuk kawasan budidaya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan serta peternakan.⁹

Menurut Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Selatan (yang selanjutnya disebut dengan Perda RTRW kabupaten Lampung Selatan) mengenai kawasan peruntukan pertanian boleh dilakukan alih fungsi, tetapi ada batasnya. Pada ketentuan umum peraturan zonasi (yang selanjutnya disingkat dengan KUPZ) intensitas alih fungsi kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan maksimum 30% di perkotaan dan 20% di perdesaan,¹⁰ intensitas alih fungsi kawasan peruntukan hortikultura maksimum 20% baik di perkotaan maupun diperdesaan¹¹, intensitas alih fungsi kawasan peruntukan perkebunan maksimum 5% dari luas lahan perkebunan dengan ketentuan keofisien dasar bangunan (yang selanjutnya disingkat dengan KDB) 30%, koefisien lantai bangunan (yang selanjutnya disingkat dengan KLB) 0,3, koefisien dasar hijau (yang

⁸ Aarsten, Van, *Ekonomi Pertanian Indonesia*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1953, Hlm.56.

⁹ Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, Pasal 1 angka 62

¹⁰ Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, Pasal 111 ayat (2) huruf d

¹¹ Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, Pasal 112 ayat (2) huruf d

selanjutnya disingkat dengan KDH) 0,5.¹² Sementara pada kawasan peruntukan peternakan diatur sesuai dengan rencana detail tata ruang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³ Perlu diketahui bahwa Rencana Detail Tata Ruang (yang selanjutnya disebut dengan RDTR) Kabupaten Lampung Selatan belum diterbitkan. Berdasarkan hal-hal tersebut, maka alih fungsi lahan diperbolehkan dengan intensitas- intensitas yang telah ditentukan didalam Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan.

Lahan merupakan sumber daya alam strategis bagi pembangunan. Lahan menjadi salah satu unsur utama menunjang kehidupan manusia. Alih fungsi lahan adalah suatu proses perubahan penggunaan lain misalnya ke non-pertanian. Di bidang pertanian, lahan merupakan sumber daya yang sangat penting baik bagi petani maupun bagi pembangunan pertanian.

Penegakan hukum merupakan upaya yang secara sengaja dilakukan untuk mewujudkan cita-cita hukum dalam rangka menciptakan keadilan dan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Menurut Bagir Manan keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan bergantung pada penerapan dan penegakannya, apabila penegakan hukum tidak berjalan dengan baik, peraturan perundang-undangan bagaimanapun sempurnanya tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya, penegakan hukum merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan.¹⁴

¹²Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, Pasal 113 ayat (2) huruf d

¹³Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, Pasal 114 ayat (2)

¹⁴ Bagir Manan, "Pembinaan Hukum Nasional", disampaikan pada kuliah umum di Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 18 Agustus 1997, Hlm.8.

Setiap sistem hukum terdiri dari 3 (tiga) sub sistem, yaitu sub sistem substansi hukum (*legal substance*), sub sistem struktur hukum (*legal structure*), dan subsistem budaya hukum (*legal culture*).¹⁵ Substansi hukum meliputi materi hukum yang diantaranya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Struktur hukum menyangkut kelembagaan (institusi) pelaksana hukum, kewenangan lembaga dan personil (aparatus penegak hukum). Sedangkan kultur hukum menyangkut perilaku (hukum) masyarakat. Ketiga unsur itulah yang mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum di suatu masyarakat (negara), yang antara satu dengan lainnya saling bersinergi untuk mencapai tujuan penegakan hukum itu sendiri yakni keadilan.¹⁶ Berdasarkan hal-hal di atas maka diperlukan upaya penegakan hukum untuk mencapai tujuan hukum yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan khususnya yang telah ditetapkan dalam ketentuan pola ruang Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan sehingga dapat meminimalisir terjadinya alih fungsi lahan.

Menurut Pasal 76 Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup (yang selanjutnya disebut dengan UUPPLH) sanksi administratif dapat dikenakan kepada pelaku usaha apabila ditemukan pelanggaran izin lingkungan. Sanksi administratif terdapat beberapa

¹⁵ Lawrence M.Friedman, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, Penerjemah: Wisnu Basuki, Tatanusa, Jakarta, 2001, Hlm.6-8.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta, 1998, Hlm. 93.

jenis yaitu, teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan dan pencabutan izin.¹⁷

Kabupaten Lampung Selatan merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Lampung. Ibukota kabupaten ini terletak di Kalianda. Sementara luas wilayah kabupaten Lampung Selatan 2.0007,01 kilometer persegi (selanjutnya disebut dengan dengan Km²) jumlah penduduk berdasarkan hasil proyeksi tahun 2017 berjumlah 992.763 jiwa. Sebagian besar wilayah kabupaten Lampung Selatan merupakan areal persawahan dengan luas 45.634 hektar (22,7 persen). Dari total luas areal persawahan 79,55 persennya merupakan sawah tadah hujan (non irigasi).¹⁸ Khususnya kecamatan Bakauheni juga terdapat jenis komoditas pertanian diantaranya padi sawah, padi ladang, jagung, kacang tanah, kacang hijau, ubi kayu. jenis cabe, terung tomat, kopi, kelapa, sawit, kakao, sapi, kerbau, kambing, domba dan komoditas lainnya.¹⁹

Kabupaten Lampung Selatan memiliki kekayaan tambang batu terutama jenis batu andesit, ziolit, granit dan biji besi hal ini yang menjadi salah satu alasan

¹⁷ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 76 ayat (2)

¹⁸ Badan Pusat Statistik, *Lampung Selatan Dalam Angka, 2018*, Hlm. xxix <https://lampungselatankab.bps.go.id/publication/download.html?nrbvfeve=MjRlYU4Y2UzYjQ5Mz M4OTc0OWViYzY5&xzmn=aHR0cHM6Ly9sYW1wdW5nc2VsYXRhbmdhYi5icHMuZ28uaWQvc HVibGljYXRpb24vMjAxOC8wOC8xNi8yNGVhMThjZTNiNDkzMzg5NzQ5ZWJjNjkva2FidXBhd GVuLWxhbXB1bmctc2VsYXRhbi1kYWxhbS1hbmdrYS0yMDE4Lmh0bWw%3D&twoadfnorfeauf =MjAxOS0xMS0xMSAwOTozMzoxOA%3D%3D>, (diakses tanggal 11 November 2019 Pukul. 09.46.)

¹⁹ Badan Pusat Statistik, *Kecamatan Bakauheni Dalam Angka 2018* <https://lampungselatankab.bps.go.id/publication/download.html?nrbvfeve=MjRlYU4Y2UzYjQ5Mz M4OTc0OWViYzY5&xzmn=aHR0cHM6Ly9sYW1wdW5nc2VsYXRhbmdhYi5icHMuZ28uaWQvc HVibGljYXRpb24vMjAxOC8wOC8xNi8yNGVhMThjZTNiNDkzMzg5NzQ5ZWJjNjkva2FidXBhd GVuLWxhbXB1bmctc2VsYXRhbi1kYWxhbS1hbmdrYS0yMDE4Lmh0bWw%3D&twoadfnorfeauf =MjAxOS0xMS0xMSAwOTozMzoxOA%3D%3D>, (diakses tanggal 11 November 2019 Pukul. 09.46.)

banyak pengusaha yang berani menanamkan modalnya untuk mendirikan perusahaan tambang batu di Kabupaten ini.²⁰ Salah satunya pertambangan batu andesit yang berada di kecamatan Bakauheni Kabupaten Lampung Selatan. Peranan bahan galian ini penting sekali di sektor konstruksi, terutama dalam pembangunan infrastruktur seperti jalan raya, gedung, jembatan, saluran irigasi dan lainnya. Sebagai negara yang sedang membangun, Indonesia membutuhkan bahan galian ini yang terus-menerus setiap tahunnya.²¹

Tetapi di sisi lain pelaku usaha pertambangan tidak memperhatikan lokasi untuk didirikannya suatu kegiatan pertambangan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerahnya. Seringkali terjadi perubahan alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Sehingga dapat dipastikan adanya potensi dampak pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup atau dapat menimbulkan dampak yang lebih besar seperti bencana alam bahkan hingga kematian.

Salah satunya terjadi di kecamatan Bakauheni kabupaten Lampung Selatan, yaitu beroperasinya kegiatan pertambangan batu andesit. Kegiatan pertambangan batu andesit ini dilakukan oleh perusahaan. Nama perusahaan yang sebenarnya dalam penelitian ini akan di sembunyikan karena bersifat konfidensial yang bersifat rahasia dan permintaan dari pihak pemerintah, sehingga disamarkan menjadi

²⁰Rakanila (Radionya Intelektual Muda Universitas Lampung), “*Tambang Batu Makmurkan Lampung Selatan*”, 2015, dilansir dari <http://www.rakanila.com/2015/01/tambang-batu-makmurkan-lampung-selatan.html> (diakses tanggal 09 September 2019 Pukul 13.20)

²¹ Dani Permana Sudarmoko, “Strategi Penambangan Batu Andesit di Kecamatan Wonogiri Kabupaten Wonogiri”, *Tesis*, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2016, Hlm.12.

PT.XYZ. Pertambangan batu andesit tersebut telah beroperasi dari tahun 2017 artinya pertambangan tersebut telah beroperasi sesudah diterbitkannya perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan.²² Kegiatan usaha pertambangan merupakan kegiatan yang sudah pasti akan menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan adalah fakta yang tidak dapat dibantah. Untuk mengambil bahan galian tertentu, dilakukan dengan penggalian. Artinya akan terjadi perombakan atau perubahan permukaan bumi. Seperti pertambangan batu andesit di kecamatan Bakauheni Kabupaten Lampung Selatan yang menimbulkan dampak penambahan aliran limpasan,²³ debu²⁴ selain itu juga berdampak pada rusaknya jalan penghubung desa akibat dilalui mobil pengangkut batu andesit. Menurut pengakuan warga sekitar sumber daya manusia yang bekerja di pertambangan tersebut ialah warga setempat.²⁵

Permasalahannya adalah kegiatan pertambangan batu andesit dibangun pada kawasan yang dalam perencanaan pola ruang Kabupaten Lampung Selatan ditetapkan sebagai kawasan peruntukan pertanian lahan kering. Hal tersebut sudah menimbulkan terjadinya alih fungsi lahan peruntukan yang seharusnya pertanian lahan kering menjadi pertambangan dengan demikian tentunya akan berdampak juga bagi ketahanan pangan, karena berkurangnya lahan pertanian untuk pangan.

²² Wawancara dengan warga sekitar pada tanggal 29 Agustus 2019

²³ Informasi diperoleh dari hasil survey Tenaga Ahli *Geographic Information System (GIS)* pada tanggal 28 Agustus 2019 di pertambangan batu andesit kecamatan Bakauheni Kabupaten Lampung Selatan, survey dilakukan dalam rangka Kajian Audit Tata Ruang Kabupaten Lampung Selatan, Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional

²⁴ Wawancara dengan warga sekitar di kabupaten Lampung Selatan 29 Agustus 2019

²⁵ Ibid.

Berdasarkan keterangan dari pemerintah daerah selain secara fakta kegiatan pertambangan bertentangan dengan ketentuan zonasi Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan, kegiatan pertambangan juga belum mengantongi izin.²⁶ Maka seyogyanya terhadap perbuatan tersebut dikenakan penegakan hukum administratif. Namun sampai saat ini pemerintah daerah belum melakukan upaya penegakan hukum tersebut dengan bukti bahwa kegiatan pertambangan tersebut masih berlangsung sampai saat ini.

Dengan demikian hal inilah yang sangat menjadi perhatian peneliti untuk mengkaji lebih mendalam mengenai persoalan tersebut dengan judul **“ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN LAHAN KERING MENJADI KAWASAN PERTAMBANGAN BERDASARKAN PERDA NOMOR 15 TAHUN 2012 TENTANG RENCANA TATA RUANG WILAYAH KABUPATEN LAMPUNG SELATAN DI KECAMATAN BAKAUHENI KABUPATEN LAMPUNG SELATAN DAN UPAYA PENEGAKAN HUKUM ADMINISTRATIF BERDASARKAN UUPPLH”**.

²⁶Pernyataan dari pihak BPN dan DPM –PTSP Kabupaten Lampung Selatan 28 Agustus 2019.

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana implementasi alih fungsi lahan pertanian lahan kering menjadi kawasan pertambangan di Kecamatan Bakauheni berdasarkan Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Lampung Selatan?
2. Bagaimana penegakan hukum administratif berdasarkan UUPPLH terhadap pihak yang melakukan alih fungsi kawasan pertanian lahan kering menjadi pertambangan di Kecamatan Bakauheni Kabupaten Lampung Selatan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai implementasi alih fungsi lahan pertanian lahan kering menjadi kawasan pertambangan di Kecamatan Bakauheni berdasarkan Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Lampung Selatan.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penegakan hukum administratif berdasarkan UUPPLH terhadap pihak yang melakukan alih fungsi kawasan pertanian lahan kering menjadi pertambangan di Kecamatan Bakauheni Kabupaten Lampung Selatan

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum mengenai alih fungsi lahan pertanian lahan

kering menjadi pertambangan, serta dapat dijadikan referensi bagi penelitian yang sejenisnya.

2. Kegunaan Praktis

a. Pemerintah Daerah kabupaten Lampung Selatan

Penelitian ini dapat menjadi suatu peringatan kepada pemerintah maupun pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan terhadap rencana pola ruang yang telah ditetapkan sehingga dapat mencegah terjadinya alih fungsi lahan.

b. Pelaku Usaha Pertambangan

Penelitian dapat menjadi bahan masukan bagi pelaku usaha pertambangan agar pelaku usaha berhati-hati dalam mencari lokasi yang akan digunakan untuk membangun usaha.

E. Kerangka Pemikiran

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang dimaksud dengan ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.²⁷ Penataan ruang

²⁷ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 1 angka 5

diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administrasi, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.²⁸ Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budidaya.²⁹

Kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.³⁰ Menurut Undang-Undang ini yang termasuk dalam kawasan lindung adalah kawasan yang memberi perlindungan kawasan bawahannya antara lain kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, dan kawasan resepan air, kawasan perlindungan setempat antara sempadan patai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, dan kawasan sekitar mata air, kawasan suaka alam dan cagar budaya antara lain kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, cagar alam, suaka margasatwa, serta kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, kawasan rawan bencana, antara lain, kawasan rawan letusan gunung berapi, kawasan rawan gempa bumi, kawasan rawan tanah longsor, kawasan rawan gelombang pasang, dan kawasan rawan banjir, kawasan lindung lainnya, misalnya taman buru, cagar biosfer, kawasan perlindungan nutfah, kawasan pengungsian satwa, dan terumbu karang³¹.

²⁸ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 4

²⁹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 5 ayat (2)

³⁰ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 1 angka 21

³¹ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Penjelasan Pasal 5 ayat (2)

Sementara kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan.³² Kawasan yang termasuk dalam kawasan budi daya adalah kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan permukiman, kawasan peruntukan industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan.³³ Khususnya kawasan pertanian merupakan salah satu kawasan budi daya.

Pasal 1 angka 62 Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan kawasan peruntukan pertanian adalah kawasan budidaya yang dialokasikan dan memenuhi kriteria untuk budidaya tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan. Kawasan pertanian tanaman pangan berkaitan dengan kawasan tanaman pangan pada lahan sawah dengan luas kurang lebih 45.354 (empat puluh lima ribu tiga ratus lima puluh empat) hektar, dan kawasan tanaman pangan pada lahan kering dengan luasan kurang lebih 122.178 (seratus dua puluh dua ribu seratus tujuh puluh delapan) hektar,³⁴ kawasan peruntukan hortikultura dengan luas kurang lebih 14 (empat belas) hektar berkaitan dengan komoditas pisang, komoditas buah naga,

³² Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 1 angka 21.

³³ Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Penjelasan Pasal 5 ayat (2).

³⁴ Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, Pasal 34 ayat (2).

komoditas cabe dan komoditas papaya,³⁵ kawasan peruntukan perkebunan berkaitan dengan komoditas kelapa, komoditas kakao, komoditas kelapa sawit dan komoditas karet,³⁶ dan kawasan peruntukan peternakan berkaitan dengan komoditas sapi, komoditas kerbau, komoditas kambing, komoditas domba, komoditas babi, komoditas ayam buras, komoditas ayam petelur, komoditas ayam ras pedaging, komoditas itik dan komoditas sapi.³⁷

Pasal 76 ayat (1) Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan menyebutkan bahwa perwujudan kawasan peruntukan pertanian meliputi perwujudan kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan, perwujudan kawasan peruntukan hortikultura, perwujudan kawasan peruntukan perkebunan, dan perwujudan kawasan peruntukan peternakan.

Pasal 76 ayat (2) Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan menyebutkan bahwa perwujudan kawasan peruntukan pertanian tanaman pangan meliputi peningkatan produktivitas lahan padi sawah melalui intensifikasi penerapan teknologi pertanian dan pola tanam, pengembangan padi organik, pengembangan dan pembangunan prasarana dan sarana pendukung kegiatan pertanian, penguatan kelembagaan petani terkait dengan pengelolaan sumber daya air untuk irigasi,

³⁵ Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, Pasal 34 ayat (4).

³⁶ Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, Pasal 34 ayat (5)

³⁷ Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, Pasal 34 ayat (6)

pengadaan sarana produksi, panen dan pasca panen, pengembangan kawasan pertanian melalui pendekatan agropolitan pada kawasan-kawasan potensial;

Pasal 76 ayat (3) Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan bahwa perwujudan kawasan peruntukan hortikultura meliputi pengembangan kawasan sentra penghasil tanaman hortikultura berupa pisang, belimbing merah, buah naga, cabe dan pepaya, optimalisasi produksi pisang melalui pengembangan kawasan sentra pisang, optimalisasi produksi belimbing merah melalui pengembangan kawasan sentra belimbing merah, optimalisasi produksi buah naga melalui pengembangan kawasan sentra buah naga, optimalisasi produksi cabe melalui pengembangan kawasan sentra cabe dan optimalisasi produksi pepaya melalui pengembangan kawasan sentra pepaya

Pasal 76 ayat (4) Perda RTRW Kabupaten Lampung menyebutkan bahwa perwujudan kawasan peruntukan perkebunan meliputi pengembangan kawasan sentra penghasil tanaman perkebunan, yaitu pengembangan tanaman perkebunan berupa kelapa, optimalisasi produksi kakao melalui pengembangan kawasan sentra kakao, optimalisasi produksi kelapa sawit melalui pengembangan kawasan sentra kelapa sawit; dan optimalisasi produksi karet melalui pengembangan kawasan sentra karet.

Pasal 76 ayat (5) Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan menyebutkan perwujudan kawasan peternakan meliputi peningkatan produktivitas peternakan dengan komoditas unggulan sapi potong, kambing, ayam ras dan komoditas alternatif ayam buras, itik, kerbau, sapi perah, domba, kuda, babi, pengembangan

pasar hewan yang didukung dengan sentra peternakan dan peningkatan sarana dan prasarana peternakan.

Pada ketentuan umum peraturan zonasi (selanjutnya ditulis dengan KUPZ) yang diatur dalam Perda RTRW kabupaten Lampung Selatan dalam Pasal 111 disebutkan pada kawasan peruntukan pertanian lahan kering kegiatan yang diizinkan yaitu kawasan terbangun baik permukiman, fasilitas sosial ekonomi, diutamakan pada lahan kering, bangunan prasarana penunjang pertanian pada lahan pertanian beririgasi, kegiatan yang diizinkan bersyarat meliputi kegiatan wisata alam berbasis ekowisata, bangunan penunjang pertanian, penelitian dan pendidikan, permukiman petani pemilik lahan yang berdekatan dengan permukiman.

Kegiatan yang dilarang kawasan terbangun pada lahan sawah beririgasi, lahan pertanian berkelanjutan tidak boleh dialihfungsikan, kawasan terbangun maupun tidak terbangun yang memutus jaringan irigasi, untuk intensitas alih fungsi lahan pertanian tanaman pangan diizinkan maksimum 30% di perkotaan dan di kawasan perdesaan 20 % terutama diruas jalan utama sesuai dengan rencana detail tata ruang serta ketentuan lain- lain meliputi perubahan penggunaan lahan sawah beririgasi dari pertanian ke non pertanian wajib diikuti oleh penyediaan lahan pertanian beririgasi ditempat lain melalui perluasan jaringan irigasi.

Selanjutnya dalam Pasal 112 Perda RTRW kabupaten Lampung Selatan pada kawasan peruntukan hortikultura kegiatan yang diizinkan meliputi kawasan terbangun baik permukiman, fasilitas sosial ekonomi diutamakan pada lahan

pertanian kering, bangunan prasarana penunjang hortikultura yang beririgasi dan prasarana penunjan pembangunan ekonomi wilayah, kegiatan yang diizinkan bersyarat meliputi wisata alam berbasis ekowisata, bangunan penunjang pertanian, penelitian dan pendidikan, permukiman petani pemilik lahan yang berdekatan dengan permukiman.

Kegiatan yang dilarang meliputi pengembangan kawasan terbangun pada lahan hortikultura yang produktivitasnya tinggi, kawasan terbangun maupun tidak terbangun yang memutus jaringan irigasi dan kegiatan yang memiliki pencemaran. Intesnistas alih fungsi lahan hortikultura diizinkan maksimum 20% baik di perkotaan maupun di pedesaan terutama di ruas jalan utama sesuai dengan rencana detail tata ruang. Ketentuan lain-lain yang diizinkan selama tidak mengganggu produk unggulan daerah dan merusak lingkungan hidup.

Selanjutnya Pasal 113 Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan untuk kawasan peruntukan perkebunan kegiatan yang diizinkan meliputi kawasan perkebunan besar dan perkebunan rakyat diperkenankan adanya bangunan yang bersifat mendukung kegiatan perkebunan dan jaringan prasarana wilayah, kawasan terbangun permukiman, fasilitas sosial ekonomi., industri penunjang perkebunan, prasarana penunjang pembangunan ekonomi wilayah, kegiatan yang diizinkan bersyarat meliputi kegiatan wisata alam berbasis ekowisata, pengembangan pertanian dan peternakan secara terpadu dengan perkebunan sebagai satu sistem pertanian progresif, bangunan penunjang, penelitian, dan pendidikan serta permukiman petani pemilik lahan yang berada di dalam kawasan perkebunan,

kegiatan yang dilarang meliputi kawasan peruntukan perkebunan besar mengubah jenis tanaman perkebunan yang tidak sesuai dengan perizinan yang diberikan, pengembangan kawasan terbangun pada lahan yang ditetapkan sebagai lahan perkebunan.

Intensitas alih fungsi lahan perkebunan diizinkan maksimum 5 % dari luas tanah perkebunan dengan ketentuan koefisien dasar bangunan (yang selanjutnya disebut dengan KDB) 30%, koefisien lantai bangunan (yang selanjutnya disebut dengan KLB) 0,03, koefisien dasar hijau (yang selanjutnya disebut dengan KDH) 0,5 sesuai dengan rencana detail tata ruang. Ketentuan lain-lain meliputi perubahan penggunaan lahan perkebunan untuk kegiatan yang lain diizinkan selama tidak mengganggu produksi perkebunan dan merusak lingkungan hidup.

Pasal 114 Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan kawasan peruntukan peternakan memiliki karakter bidang lahan yang digunakan untuk usaha peternakan yang menyatu dengan permukiman masyarakat sementara untuk KUPZ kawasan peruntukan peternakan ini diatur dengan rencana detail tata ruang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kerusakan lingkungan hidup adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.³⁸

³⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 1 angka 17.

Dampak lingkungan hidup adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.³⁹

Peralihan fungsi lahan atau konversi lahan merupakan perubahan fungsi sebagian atau keseluruhan luas dari pada lahan dari fungsinya semula menjadi fungsi lain yang memberkan dampak terhadap lingkungan dan potensi daripada lahan iu sendiri.⁴⁰ Menurut Irawan konversi lahan merupakan ancaman yang serius bagi keberlanjutan fungsi lahan untuk pertanian dan juga berdampak terhadap cepatnya terjadi konversi lahan lahan pangan nasional karena dampak perubahannya bersifat permanen.⁴¹

Beberapa faktor yang menyebabkan cepatnya terjadi konversi lahan pertanian menjadi non pertanian yaitu pertama faktor kependudukan, kedua, faktor ekonomi ketiga perilaku masyarakat yang hanya memikirkan keuntungan jangka pendek dan mengabaikan keuntungan jangka panjang.⁴²

Menurut Fahmi dampak buruk yang ditimbulkan dari alih fungsi lahan atau konversi lahan yaitu, pertama berpotensi mempengaruhi ketahanan pangan nasional, kedua proses pemiskinan petani dimana pra-petani kehilangan aset pokoknya untuk sumber mata pencahariannya, ketiga pengangguran karena lenyapnya lahan pertanian yang mampu menyerap angkatan kerja hingga 46%, keempat pemubaziran yang ditanam oleh pemerintah setempat

³⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 1 angka

⁴⁰F. Ferdiansyah, “Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan Pertanian Terhadap Kesejahteraan Petani dalam perspektif Ekonomi Islam (Studi Pada Lahan Sawah Kecamatan Pagelaran Kabupaten Peringsewu)”, *Tesis*, UIN Raden Intan Lampung, 2017, Hlm.5.

⁴¹ Irawan, B, *Meningkatkan Efektivitas Kebijakan Konversi Lahan*, Bandar Lampung, Badan Pengkajian Teknologi Pertanian Lampung, 2008 dilansir dari <http://pse.litbang.deptan.go.id>

⁴² Firman T, *Konversi Lahan Pertanian dalam Perspektif Pengembangan Wilayah dan Lahan Pertanian Kota*. Didalam: Sunito S. (et.all)., *Penanganan Konversi Lahan dan Pencapaian Abadi, Kemeera Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Perdesaan- LPPM, Institut Pertanian Bogor, 2005, Hlm.37.*

(terutama irigasi), kelima degradasi budaya pada masyarakat pedesaan, keenam meningkatnya alih fungsi lingkungan hidup.⁴³

Penegakan hukum adalah upaya yang dilakukan untuk melaksanakan suatu aturan, baik dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti materil yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparat penegak hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁴⁴

Menurut Pasal 148 ayat (2) Perda RTRW Kabupaten Lampung Selatan penenaan sanksi dilakukan terhadap

- a. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana struktur ruang dan pola ruang
- b. Pelanggaran ketentuan umum peraturan zonasi
- c. Pemanfaatan ruang tanpa izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten
- d. Pemanfaatan ruang tidak sesuai dengan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten
- e. Pelanggaran ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang yang diterbitkan berdasarkan RTRW kabupaten

⁴³ Arsianita Nur Fattah, “ Analisis Kebijakan Alih Fungsi Lahan Pertanian Ke Non-Pertanian di Kabupaten Klaten Tahun 2013-2016”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* , Vol.8 No. 1, Januari-Juni 2018, Yogyakarta, Hlm.117.

⁴⁴ Kelsen, Hens, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2011, Hlm.89.

- f. Pemanfaatan ruang yang menghalangi akses terhadap kawasan yang oleh peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum dan
- g. Pemanfaatan ruang dengan izin yang diperoleh dengan prosedur yang tidak benar.

Setiap orang dan/atau korporasi yang melanggar ketentuan pengaturan tata ruang sebagaimana diatur dalam peraturan daerah ini dapat dikenakan sanksi berupa: Sanksi administratif dan Sanksi pidana.⁴⁵

Acuan bagi pemerintah daerah dalam pengenaan sanksi administratif kepada pelanggar pemanfaatan ruang dalam bentuk:

- a. Peringatan tertulis
- b. Penghentian sementara kegiatan
- c. Penghentian sementara pelayanan umum
- d. penutupan lokasi
- e. Pencabutan izin
- f. Pembatalan izin
- g. Pembongkaran bangunan
- h. Pemulihan fungsi ruang.

Sementara menurut UUPPLH mengenal tiga instrumen hukum dalam penegakan hukum lingkungan yaitu melalui instrumen hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana. Penegakan hukum melalui tiga instrumen hukum ini

⁴⁵ Perda Nomor 15 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031, Pasal 148 ayat (3)

merupakan upaya represif yang perlu dilakukan secara efektif, konsekuen dan konsisten terhadap pelaku pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup.⁴⁶ Penegak hukum dalam penegakan hukum lingkungan dengan menggunakan tiga instrumen hukum sebagaimana dimaksudkan dalam UUPPLH yang masing-masing instrumen hukum berbeda-beda. Instrumen hukum administratif oleh pejabat administratif dalam hal ini adalah pemerintah yang berwenang untuk itu, instrumen hukum perdata oleh pihak yang dirugikan sendiri, baik secara perorangan maupun badan hukum, instrumen hukum pidana oleh polisi yang kemudian diteruskan oleh jaksa.⁴⁷

Pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 sanksi administratif terdiri atas:

- a. Teguran tertulis
- b. Paksaan pemerintah
- c. Pembekuan izin lingkungan
- d. pencabutan izin lingkungan.

Pasal 80 ayat (1) Paksaan pemerintah berupa:

- a. Penghentian sementara kegiatan produksi
- b. Pemindahan sarana produksi
- c. Penutupan saluran pembuangan air limbah atau emisi

⁴⁶Solikin, “Penegakan Hukum Lingkungan Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan”, Kanun No.52 Edisi Desember 2010, Hlm.551, file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/6308-13145-1-SM.pdf (diakses tanggal 30 November 2019 Pukul 22.10).

⁴⁷Ibid, Hlm.550, file:///C:/Users/Asus/AppData/Local/Temp/6308-13145-1-SM.pdf (diakses tanggal 30 November 2019 Pukul 22.10).

- d. Pembongkaran
- e. Penyitaan terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran
- f. Penghentian sementara seluruh kegiatan dan
- g. Tindakan lain yang bertujuan untuk menghentikan pelanggaran dan tindakan memulihkan fungsi lingkungan hidup.⁴⁸

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto, pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan- peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁴⁹ Dalam penelitian ini permasalahan yang diteliti tentang alih fungsi lahan pertanian lahan kering menjadi kawasan pertambangan berdasarkan Perda Nomor 15 tahun 2012 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Lampung Selatan di Kecamatan Bakauheni Kabupaten Lampung Selatan dan upaya penegakan hukum administratif berdasarkan UUPPLH.

⁴⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 80 ayat (1)

⁴⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, Hlm. 13.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan, menguraikan dan memaparkan secara jelas hal-hal yang berkaitan dengan permasalahan yang hendak diungkapkan.⁵⁰ Dalam penelitian ini permasalahan yang diteliti tentang alih fungsi lahan pertanian lahan kering menjadi kawasan pertambangan berdasarkan Perda Nomor 15 tahun 2012 tentang rencana tata ruang wilayah Kabupaten Lampung Selatan di Kecamatan Bakauheni Kabupaten Lampung Selatan dan upaya penegakan hukumnya berdasarkan UUPPLH.

3. Metode dan Teknik Pengumpulan Data

a. Metode

Berkenaan dengan digunakannya metode pendekatan yuridis normatif, maka, penelitian ini dilakukan melalui Penelitian kepustakaan (*Library Research*).

- 1) Penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder yang dilakukan dengan cara menginventarisasi data berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.⁵¹ Upaya mencari data sekunder dengan menggunakan bahan hukum yang terdiri atas :

⁵⁰ Ibid, Hlm. 14

⁵¹ Ronny Hanitijito Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, Hlm14.

a) Bahan Hukum Primer, bersumber dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan antara lain:

(1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

(2) Undang-undang Nomor. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

(3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

(4) Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2011-2031

b) Bahan Hukum Sekunder yang akan memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer berupa buku-buku yang di dalamnya membahas tentang alih fungsi lahan, tata ruang, pertanian, upaya penegakan hukum, karya ilmiah, artike-artikel, jurnal, dan jenis tulisan lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

2) Penelitian Lapangan yaitu suatu cara untuk memperoleh data yang dilakukan dengan mengadakan wawancara kepada informan dengan terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan terkait dengan alih fungsi lahan pertanian lahan kering menjadi kawasan pertambangan dan upaya penegakan hukumnya berdasarkan UUPH sebagai pedoman pada saat wawancara.

b. Teknik Pengumpulan Data

Data sekunder, karena data sekunder data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, peneliti melakukan beberapa cara :

- 1) Studi kepustakaan adalah mengumpulkan buku- buku yang berkaitan dengan alih fungsi lahan, pertanian lahan kering, dengan mengolah dan memilih data yang dikumpulkan ke dalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.
- 2) Wawancara, disamping data kepustakaan dapat diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait. Wawancara ini dilakukan dalam rangka untuk memperkuat keyakinan mengenai persoalan yang diteliti untuk melengkapi mengenai fakta-fakta di lapangan dari Badan Pertanahan Nasional kabupaten Lampung Selatan, dinas lingkungan hidup Kabupaten Lampung Selatan dan melakukan wawancara kepada warga setempat pertambangan batu andesit di Kecamatan Bakauheni.

4. Metode Analisis Data

Metode analisis data dalam penelitian ini bersifat yuridis kualitatif Berdasarkan judul maka teknik analisis data yang digunakan adalah yuridis kualitatif, yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.⁵²

⁵² Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm.18.

Dalam penelitian ini akan digunakan tentang penafsiran sistematis yaitu dengan menghubungkan-hubungkan ketentuan mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih dari satu untuk kemudian disimpulkan menjadi suatu analisis yang sistematis berkaitan dengan alih fungsi, pertanian lahan kering, pertambangan, serta penegakan hukum administratif bagi pelaku usaha yang mendirikan kegiatan pertambangan di kawasan peruntukan pertanian dan tidak mengantongi izin.