

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Kota Bandar Lampung merupakan pusat jasa dan perdagangan serta perekonomian di Provinsi Lampung. Hal ini sesuai dengan Visi Pemerintah Kota Bandar Lampung 2010-2015 , yang salah satunya adalah Mengembangkan Kota Bandar Lampung sebagai Pusat Jasa dan Perdagangan, Pelaksanaan misi ini didasarkan oleh posisi strategis Kota Bandar Lampung sebagai ibukota Provinsi, sekaligus sebagai jalur perlintasan dan pusat jasa, industri, dan perdagangan. Misi ini ditujukan untuk membangun dan mengoptimalkan seluruh potensi ekonomi daerah dalam rangka memberikan peluang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi. Melalui misi ini akan disinergikan semua potensi dari semua pelaku ekonomi, dunia usaha, lembaga keuangan dan kelembagaan lainnya dalam rangka membangun ekonomi kota yang berdaya saing. Potensi industri, perdagangan dan jasa akan menjadi prioritas dengan didukung oleh sub sektor turunan ketiga sektor tersebut.

Secara fisik, misi ini akan didukung dengan penyiapan lokasi dan lahan yang memadai bagi fungsi-fungsi bisnis dan residensial, sesuai dengan kebutuhan aksesibilitas, komunikasi, maupun rekreasi dari masing-masing fungsi. Kualitas pelayanan kota juga perlu menjamin tingkat kenyamanan dan keamanan warga maupun pendatang yang terlibat dalam penyelenggaraan aktifitas pembangunan kota, baik aktifitas bisnis maupun domestik. Dengan adanya Pembangunan di Bandar Lampung tersebut terjadi perubahan penggunaan tanah di Kota Bandar

Lampung. Dari data Kota Bandar Lampung Dalam Angka 2013 dapat diketahui bahwa penggunaan Tanah sejak tahun 2008-2012 Untuk Perkampungan, Industri, Jasa-Jasa mengalami kenaikan, Sedangkan Untuk sektor Pertanian, Rawa mengalami Penurunan Luas Penggunaan Tanah.<sup>1</sup>

Dampak dari perubahan alih fungsi lahan akan memberikan dampak positif dan negatif. Dampak positif memberikan manfaat yang optimal bagi kemudahan aksesibilitas seperti terbukanya jalur transportasi, kemudahan dalam memasarkan produk pertanian dan komunikasi. Dampak negatif yang ditimbulkan adalah berkurangnya luas areal pertanian menyebabkan berkurangnya produksi pertanian, meluasnya slum area, dan meningkatnya kawasan bahaya banjir. Kedua permasalahan tersebut menjadi dualisme ketika di satu sisi perkembangan wilayah adalah sebuah keharusan dan di sisi lain pengendalian perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian mutlak diperlukan<sup>2</sup>.

Untuk mengatasi dampak perubahan penggunaan tanah maka pemerintah dapat melakukan suatu pengendalian. Pengendalian tersebut dapat dilaksanakan melalui pemberian izin perubahan penggunaan tanah. Pemberian izin perubahan penggunaan tanah tersebut harus berdasarkan pertimbangan aspek tata guna tanah, yang merupakan pertimbangan teknis yang sangat menentukan dalam pemberian izin perubahan penggunaan tanah. Aspek ini dimaksudkan agar setiap perubahan penggunaan tanah hendaknya sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah yang dituangkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah. Dengan adanya izin perubahan

---

<sup>1</sup> BPS Kota Bandar Lampung, *Bandar Lampung Dalam Angka, 2013*, Bandar Lampung, hlm 12.

<sup>2</sup> Sutaryono, , *Dinamika Penataan Ruang dan Peluang Otonomi Daerah*. Tugu Jogja Grafika, Yogyakarta, 2007 hlm 64.

penggunaan tanah akan dapat diketahui setiap jenis kegiatan pembangunan dan kelompok kegiatan pembangunan yang telah mendapat prioritas, termasuk luas tanah yang dibutuhkan sedemikian rupa sehingga bisa dicapai manfaat yang optimal.

Peraturan Perundangan yang menjadi dasar diterbitkannya Izin Perubahan Penggunaan Tanah antara lain:

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Pasal 2, dan Pasal 14 ayat (2).<sup>3</sup>
- Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor : 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; Pasal 11 ayat 1 huruf (a).<sup>4</sup>
- Peraturan Pemerintah No 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Dalam Pasal 1 disebutkan :Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.

---

<sup>3</sup> A.P. Parlindungan , *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1998 hlm 66.

<sup>4</sup> Hasni , *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah Dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH Edisi Kedua*, Rajawali Pers, Jakarta , 2010 hlm 534.

- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan Pemerintahan, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Dalam Pasal 2 disebutkan Bahwa ada 9 Kewenangan di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah/Kota.
- Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 10 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah tahun 2011 – 2030.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah. Pertimbangan teknis pertanahan dalam penerbitan Izin Perubahan Penggunaan Tanah adalah pertimbangan yang memuat ketentuan dan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah, sebagai dasar pemberian izin kepada pemohon untuk melakukan perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanahnya<sup>5</sup>.
- Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 118 Tahun 2011 tentang Pemberian Izin Lokasi. Dalam Pasal 2 ayat (3) ditetapkan bahwa tanah yang tidak Wajib memiliki Izin Lokasi Adalah : a). Untuk usaha pertanian dengan

---

<sup>5</sup> Pasal 1 ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan teknis pertanahan dalam penerbitan izin lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

luas s/d 25 Ha. b). Untuk usaha bukan pertanian dengan luas s/d 1 Ha. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (4) diatur bahwa untuk tanah yang tidak wajib memiliki izin lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatas, harus memiliki Izin Perubahan Penggunaan Tanah dari Walikota Bandar Lampung.

Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah, tidak lepas dari Pertimbangan Teknis Pertanahan yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung. Pertimbangan Teknis Pertanahan dari Kantor Pertanahan, merupakan persyaratan diterbitkannya Izin Perubahan Penggunaan Tanah Oleh pemerintah kota Bandar Lampung. Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi, dan izin Perubahan Penggunaan Tanah diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 2 Tahun 2011.

Berdasarkan uraian diatas, untuk mengetahui dan mempelajari lebih mendalam tentang perubahan penggunaan tanah dari Pertanian ke Non Pertanian, maka penulis tertarik untuk meneliti dan menuangkan dalam suatu tulisan dalam bentuk tesis dengan judul” **Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah sebagai Instrumen Hukum Dalam Mengatasi Alih Fungsi Lahan di Kota Bandar Lampung.** “.

## **1.2. Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1.2.1. Permasalahan**

Berdasarkan uraian pada latar belakang sebagaimana di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Fungsi pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah dalam mengatasi alih fungsi lahan di Kota Bandar Lampung.
2. Aspek apa saja yang menjadi pertimbangan dalam pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

### **1.2.2. Ruang Lingkup**

Selanjutnya ruang lingkup dalam penulisan tesis ini, penulis batasi pada :

1. Ruang lingkup disiplin ilmu : penulis batasi pada disiplin Ilmu Hukum Administrasi Negara;
2. Ruang lingkup penelitian : penulis batasi pada perubahan penggunaan tanah di Kota Bandar Lampung.

## **1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis tentang Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah dalam mengatasi alih fungsi lahan;
2. Untuk mengetahui dan mengkaji aspek-aspek yang menjadi bahan pertimbangan dalam pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

### **1.3.2. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan sumbangan pikiran dalam bidang ilmu hukum, khususnya hukum pertanahan dan berguna untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan bagi penulis khususnya tentang Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan oleh Pemerintah Daerah, Kantor Pertanahan dan masyarakat untuk dapat menciptakan tertib administrasi pertanahan dan tertib penggunaan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.
3. Sebagai bahan masukan yang dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para pihak terkait untuk melakukan penelitian lanjutan tentang Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

#### **1.4. Kerangka Teori.**

Kerangka Teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, thesis mengenai suatu kasus atau permasalahan (problem) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis<sup>6</sup>. Kerangka Teori bertujuan menyajikan cara-cara untuk bagaimana mengorganisasikan dan menginterpretasi hasil-hasil penelitian dan menghubungkannya dengan hasil-hasil penelitian terdahulu.<sup>7</sup>

Bagi sebuah penelitian kerangka teori sangat mendukung sebagai acuan yang relevan, karena “kerangka teoritis adalah konsep yang merupakan abstraksi dari hasil-hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan mengadakan identifikasi terhadap dimensi - dimensi sosial yang dianggap relevan”.<sup>8</sup> Sugiyono berpendapat, bahwa : Teori adalah alur logika atau penalaran, yang merupakan seperangkat konsep, definisi, dan proposisi yang disusun secara

---

<sup>6</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 80

<sup>7</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta 1996, hlm.23

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-PRESS, Jakarta, 1986, hlm. 125

sistematis. Secara umum, teori mempunyai tiga fungsi, yaitu untuk menjelaskan (*explanation*), meramalkan (*prediction*), dan pengendalian (*control*) suatu gejala.<sup>9</sup>

Soerjono Soekanto, berpendapat, bahwa kerangka teori memiliki kegunaan yang mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
2. Teori sangat berguna di dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi.
3. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar daripada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti.
4. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.
5. Teori memberikan petunjuk-petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan peneliti.<sup>10</sup>

#### **1.4.1. Perizinan**

Izin menurut Bagir Manan dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara Edisi Refisi, 2013 menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang<sup>11</sup>. N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu sebagai berikut;

<sup>9</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R & D.*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 54.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hlm 121

<sup>11</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Refisi.*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 199.



“Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga.

Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan.

Dengan memberi Izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini Menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. *Ini adalah paparan luas dari pengertian izin.*

Izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang oleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya.

Yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkut dengan perkenan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi Persoalannya bukanlah untuk hanya memberi perkenan dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dilakukan dengan cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan)<sup>12</sup>

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu, Izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu. Perizinan merupakan

---

<sup>12</sup> Ridwan HR Ibid, hlm. 199-200.

salah satu bentuk pelaksanaan dari Pengaturan yang bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat, dan izin untuk melakukan suatu tindakan atau kegiatan usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau usaha. Perizinan sebagai Instrumen usaha implementasi program pemerintah daerah yang menjadi bagian integral dari penyelenggaraan pemerintah, maka pemerintah daerah bisa lebih leluasa untuk menggunakannya sesuai dengan rambu peraturan perundangan yang berlaku dengan tetap menjunjung tinggi azas umum pemerintahan yang layak.

#### **1.4.2 Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT)**

Izin perubahan penggunaan tanah adalah izin peruntukan penggunaan tanah yang wajib dimiliki orang pribadi yang akan mengubah peruntukan tanah pertanian menjadi non pertanian guna pembangunan rumah tempat tinggal pribadi/perorangan, dengan ukuran seluas-luasnya 10.000 m<sup>2</sup> (sepuluh ribu meter persegi) untuk usaha bukan pertanian, dan untuk usaha pertanian dengan ukuran seluas-luasnya 25.000 m<sup>2</sup> ( dua puluh lima ribu meter persegi ) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (3) Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 118 Tahun 2011 tentang Pemberian Izin Lokasi.

Adapun dasar hukum dalam perubahan penggunaan tanah, didasarkan pada Pancasila sebagai landasan idiil dan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah di amandemen, khususnya Pasal 33 ayat (3) sebagai landasan konstitusional, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 2 yaitu yang menyangkut hak

menguasai dari negara, dan Pasal 14 ayat (2) yaitu Pemerintah Daerah baik Tingkat I maupun Tingkat II untuk mengatur rencana persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah bagi pembangunan di wilayah masing-masing sesuai dengan peraturan yang berlaku. Selain itu dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 juga diatur bahwa : “Memelihara tanah termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.”

#### **1.4.3. Pertimbangan Teknis Pertanahan.**

Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Perubahan Penggunaan Tanah adalah pertimbangan yang memuat ketentuan dan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah, sebagai dasar pemberian izin kepada pemohon untuk melakukan perubahan dan pemanfaatan tanahnya<sup>13</sup>. Pertimbangan Teknis Pertanahan menjadi persyaratan dalam penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi atau Izin Perubahan Penggunaan Tanah. Pertimbangan Teknis Pertanahan dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan, dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung.

Untuk mewujudkan penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana tujuan di atas, maka perlu disusun ketentuan dan syarat – syarat dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah, yang disusun dalam bentuk Pedoman Teknis Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah. Pedoman Teknis Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah

---

<sup>13</sup> Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011, Pasal 1 ayat (3).

ini menjadi pedoman dalam menyusun dan menerbitkan Pertimbangan Teknis Pertanahan, dengan tetap memperhatikan kekhususan karakteristik dan kondisi wilayah masing - masing<sup>14</sup>.

#### **1.4.4. Alih Fungsi Tanah Pertanian**

Penggunaan tanah pertanian adalah sebidang tanah yang digunakan untuk usaha bidang pertanian dalam arti luas mencakup persawahan, tegalan, kebun campuran, dan penggunaan tanah lainnya yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian. Penggunaan tanah non pertanian adalah segala bentuk penggunaan tanah yang digunakan bukan untuk usaha pertanian, antara lain untuk perumahan, industri/usaha dan jasa pelayanan. Jadi pada dasarnya perubahan penggunaan tanah tersebut untuk digunakan dalam penggunaan yang lebih dipentingkan, seperti : perumahan atau sumber usaha, mengingat hal tersebut dipandang lebih utama dari pada usaha atau penggunaan sebelumnya.

Umumnya pengalihan fungsi tanah pertanian ke non pertanian digunakan untuk pemukiman/perumahan, perusahaan, industri, jasa dan kantor-kantor pemerintahan dll. Seiring dengan perkembangan zaman dan pertumbuhan penduduk yang terus bertambah dari waktu ke waktu, dan meningkatnya kualitas hidup manusia sebagai konsekuensi keberhasilan pembangunan yang merupakan kegiatan hidup manusia, telah menimbulkan kondisi yang tidak seimbang antara

---

<sup>14</sup> Lampiran I Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011, hlm 1.

kebutuhan dan ketersediaan tanah. Jika kondisi ini terus berlanjut, maka akan menimbulkan masalah-masalah dalam penggunaan tanah, antara lain<sup>15</sup>:

1. Berkurangnya luas tanah pertanian subur menjadi tanah permukiman, industri dan keperluan non pertanian lainnya.
2. Terjadinya benturan kepentingan berbagai sektor pembangunan, antara lain pertambangan dengan perkebunan, kehutanan dengan transmigrasi, pertanian dengan pariwisata, dan sebagainya.
3. Menurunnya kualitas lingkungan permukiman akibat banjir, kekurangan air bersih untuk rumah tangga, baik jumlah, mutu maupun saat tersediaanya.
4. Meluasnya tanah kritis akibat penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan potensinya, mendorong proses erosi, banjir dan sedimentasi
5. Penggunaan tanah untuk berbagai kegiatan menghasilkan limbah yang mengganggu lingkungan hidup, yaitu terjadinya pencemaran air dan udara.

Untuk alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian di Kota Bandar Lampung sebagian besar adalah akan dibangunnya perumahan. Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat<sup>16</sup>. Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari pemukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang

---

<sup>15</sup> Mieke Komar Kantaatmadja, *Hukum Angkasa dan Hukum Tata Ruang*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm 117.

<sup>16</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan kawasan pemukiman.

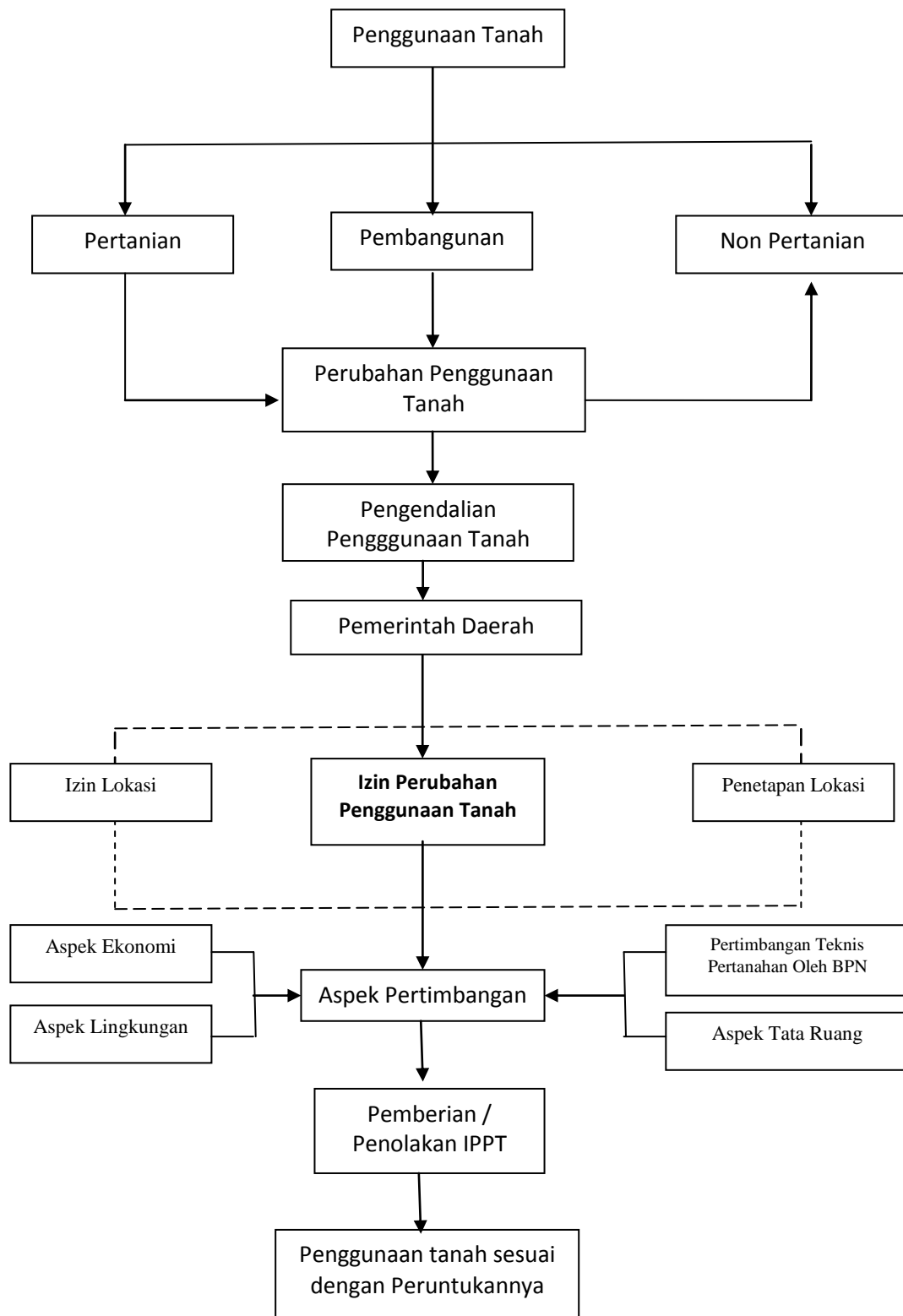
dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni<sup>17</sup>.

Kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat dengan tidak diiringi tersedianya tanah untuk kegiatan pembangunan khususnya pemukiman menunjukkan bahwa sangat perlu dilakukan upaya pengarahan dan pengendalian dalam memperoleh tanah. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan pemberian izin perubahan penggunaan tanah agar kepentingan masyarakat banyak dapat diperhatikan sehingga penggunaan dan pemanfaatan tanahnya sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Kecenderungan terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian terutama sawah, tentunya merupakan ancaman yang nyata terhadap ketersediaan pangan nasional, dampak dari hal ini sudah dapat kita lihat gejalanya, yaitu negara kita telah mulai mengimpor beberapa jenis bahan pangan dari negara luar untuk memenuhi ketersediaan pangan negara. Kebutuhan yang meningkat, namun ketersediaan minim akhirnya menimbulkan kenaikan pada harga jual pangan, sedangkan daya beli masyarakat kita masih rendah. Tentunya jika tidak bisa ditanggulangi akan menimbulkan pergolakan ekonomi dan politik di negara kita.

---

<sup>17</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.



Keterangan :  
 Diteliti : ———→  
 Tidak diteliti : - - - ->

Gambar 1. Bagan Alir Kerangka Teori

### 1.5. Kerangka Konseptual

Suatu Konsep atau kerangka konseptual pada hakekatnya merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih kongkrit dari pada rangka teoritis yang sering kali masih bersifat abstrak. Namun demikian, suatu kerangka konseptual belaka kadang-kadang dirasakan masih juga abstrak, sehingga diperlukan definisi-definisi operasional yang akan menjadi pegangan kongkrit di dalam proses penelitian.<sup>18</sup> Konsepsi adalah salah satu bagian terpenting dalam teori. Peranan konsepsi dalam penelitian ini untuk menghubungkan teori dan observasi, antara abstrak dan kenyataan. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatukan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus yang disebut definisi operasional.<sup>19</sup>

Menurut Soerjono Soekanto bahwa : “Kontinuitas Perkembangan Ilmu Hukum” selain bergantung pada metodologi, aktifitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori”.<sup>20</sup> Selanjutnya Burhan Ashshofa mendefinisikan suatu teori merupakan : “Serangkaian asumsi, konsep definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan antar konsep”.<sup>21</sup>

Dalam kerangka konseptual ini akan dijelaskan tentang pengertian-pengertian pokok yang dipakai dalam penelitian untuk menjawab permasalahan dalam penelitian dan akan didefinisikan beberapa konsep dasar, sehingga mempunyai batasan yang tepat dalam penafsiran beberapa istilah, dengan maksud untuk

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hlm. 133.

<sup>19</sup> Samadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm.3.*

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Op Cit*, hlm. 6.

<sup>21</sup> Burhan Ashshofa, *Op Cit*, hlm.19.



menghindari kesalahan-kesalahan dalam penafsiran, agar secara operasional diperoleh hasil dalam penelitian ini yang telah ditentukan, yaitu:

1. Pemberian adalah “memperbolehkan; mengizinkan:”. (Kamus Besar Bahasa Indonesia KBBI versi v1.3 offline)
2. Izin menurut Bagir Manan dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara Edisi Refisi, 2013 menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang<sup>22</sup>.
3. Perubahan adalah “hal (keadaan) berubah; peralihan; pertukaran”. (Kamus Besar Bahasa Indonesia KBBI versi v1.3 offline)
4. Tanah menurut Petter Butt, dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara Edisi Refisi, 2013 menyebutkan bahwa pengertian tanah secara umum didefinisikan sebagai luasan fisik dari permukaan bumi yang ada luasan tertentu dalam sebuah area tertentu, dimana pemilikan atas tanah tersebut dibuktikan dengan sebuah dokumen yang disebut “*Title deed*” . Selanjutnya dinilai bahwa jarang ada sebuah dokumen pemilikan tanah menggambarkan luasan di atas atau di bawah permukaan tanah dari pemilikan itu. Akan tetapi dalam pengertian hukum tidaklah demikian, seperti diutarakan :” dalam hukum, tanah adalah tidak terbatas sekedar permukaan bumi, tetapi termasuk di bawah dan diatas permukaan bumi, tidak juga dibatasi sesuatu yang padat, tetapi dapat meliputi sesuatu benda cair dan gas”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Refisi.*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 199.

<sup>23</sup> Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak milik atas Tanah (Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu secara Normatif dan sosiologis.* Republika, Jakarta, 2008