

**IMPLEMENTASI PERDA NO. 4 TAHUN 2011
TENTANG RENCANA TATA RUANG DAN WILAYAH
KABUPATEN BANTUL 2010- 2030 TERHADAP
LARANGAN ALIH FUNGSI LAHAN**

TESIS



OLEH :

**NAMA MHS. : PRIJO KUNTJORO SISWO, S.H.
NO. POKOK MHS. : 13912017
BKU : HUKUM AGRARIA**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015**



**IMPLEMENTASI PERDA NO. 4 TAHUN 2011
TENTANG RENCANA TATA RUANG DAN WILAYAH
KABUPATEN BANTUL 2010- 2030 TERHADAP
LARANGAN ALIH FUNGSI LAHAN**

Oleh :

Nama Mhs. : **Prijo Kuntjoro Siswo, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **13912017**
BKU : **Hukum Agraria**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

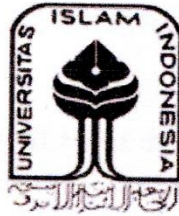
Pembimbing

Mukmin Zakie, S.H., M.H., Ph.D

Yogyakarta,

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Agus Triyanta, Drs., M.A., M.H., Ph.D.



**IMPLEMENTASI PERDA NO. 4 TAHUN 2011
TENTANG RENCANA TATA RUANG DAN WILAYAH
KABUPATEN BANTUL 2010-2030 TERHADAP
LARANGAN ALIH FUNGSI LAHAN**

OLEH :

Nama Mhs. : **PRIJO KUNTJORO SISWO, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **13912017**
BKU : **HUKUM AGRARIA**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Jum'at 08 Mei 2015**

Pembimbing


Mukmin Zakie, S.H., M.H., Ph.D.

Yogyakarta, *22-5-2015*

Anggota Penguji


Dr. Ridwan, S.H., M.H.

Yogyakarta, *25.02.2015*


Julius Sembiring, S.H., MPA.

Yogyakarta, *25/5. 2015*

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Agus Triyanta, Drs., M.A., M.H., Ph.D.

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

" Dan seandainya pohon-pohon di bumi menjadi pena dan air laut menjadi tintanya kemudian ditambahkan kepada tujuh laut lagi, sesudah keringnya, niscaya tida ada habis-habisnya dilukiskan ilmu dan kalimat-Nya, sesungguhnya Allah Maha Perkasa dan Maha Bijaksana "

(QS. Al-Lukman 27)

Sesungguhnya bersama kesukaran itu ada keringanan. Karena itu bila kau sudah selesai (mengerjakan yang lain). Dan berharaplah kepada Tuhanmu.

(Q.S Al Insyirah : 6-8)

*Tesis ini kupersembahkan dengan
tulus ikhlas dari hati yang paling dalam
kepada :*

Istriku : Masroh, S.Sos., MM.

dan anak-anakku :

Novridina Putri Paramitha, S.Kom.

Marisha Putri Kinasih, S.Ars.

*Para Dosen yang telah mengajar,
mendidik dan membimbing
penulis*

PERNYATAAN ORISINALITAS

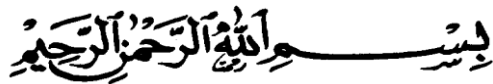
Tesis dengan judul
**IMPLEMENTASI PERDA NO. 4 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA
TATA RUANG DAN WILAYAH KABUPATEN BANTUL
TENTANG PELARANGAN ALIH FUNGSI LAHAN**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 2015

PRIJO KUNTJORO SISWO, S.H.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warohmatullahi wabarokatuh

Alhamdulillah, puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya kepada kita semua, sehingga penulis menyelesaikan penyusunan tugas akhir berupa tesis dengan lancar. *Sholawat* dan *salam* kita tujukan kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabat, dengan syafaatnya telah menghantarkan umatnya dari jaman kegelapan menuju jaman terang benderang yang penuh rahmat.

Tesis ini berjudul : **“Implementasi Perda No. 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010 – 2030 Terhadap Larangan Alih Fungsi Lahan”** disusun dalam rangka memenuhi syarat untuk meraih gelar sarjana strata 2 magister hukum pasca sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan ini tak lepas dari bantuan dan dukungan baik materi maupun non materi dari berbagai pihak, Oleh karena itu perkenankanlah penulis menghaturkan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Harsoyo selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Bapak Agus Triyanta, Drs., M.A., M.H., Ph.D selaku Ketua Program Pascasarjana Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
3. Bapak Mukmin Zakie, S.H., M.H., Ph.D selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu membimbing, mengarahkan serta memberi semangat agar penulisan tesis ini cepat selesai.
4. Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.H., selaku dosen penguji yang telah memberikan kritik dan saran dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Bapak Julius Sembiring, S.H., MPA., selaku dosen penguji yang telah memberikan masukan dalam penyelesaian tesis ini.

6. Para Dosen Pengajar yang telah memberikan ilmunya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan seluruh tahapan pendidikan Strata 2 ini
7. Dinas Pertanian dan Kehutana Kabupaten Bantul yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian di Instansi tersebut

Penulis tidak dapat membalas segala budi baik yang telah diberikan semua pihak, hanya ucapan terima kasih yang seluas-luasnya semoga seluruh amal kebaikan mendapat balasan dari Allah SWT.

Yogyakarta, 15 Mei 2015

Penulis,

Prijo Kuntjoro Siswo,SH.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
HALAMAN KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR TABEL	xi
ABSTRAK	xii
DAFTAR PUSTAKA	xiii
LAMPIRAN	xviii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Tinjauan Pustaka	13
E. Telaah Pustaka	14
1. Pengertian, Tanah, Alih fungsi lahan, Ketahanan Pangan	14
2. Teori atau Konsep	22
F. Metode Penelitian	27
BAB II TINJAUAN UMUM ALIH FUNGSI LAHAN	
A. Teori Negara Hukum.....	32
B. Konsep Negara Kesejahteraan	43
C. Teori Kewenangan dan Kekuasaan	50
BAB III TINJAUAN TERHADAP PENATAAN RUANG DAN ALIH FUNGSI LAHAN	
A. Pengertian Lahan atau Tanah.....	52
B. Tata Ruang dan Tata Guna Tanah	67
C. Pengertian Ketahanan Pangan	77
D. Pengertian Alih Fungsi Lahan	80
E. Pengertian Hukum dan Penegakannya	88

**BAB IV IMPLEMENTASI PERDA NO. 4 TAHUN 2011 TENTANG RTRW
KABUPATEN BANTUL 2010-2030 TERHADAP LARANGAN
ALIH FUNGSI LAHAN**

A. HASIL PENELITIAN

1. Deskripsi Wilayah Bantul.....95

B. PEMBAHASAN

1. Implementasi Perda No. 4 Tahun 2011 tentang RTRW.
Kabupaten Bantul111
2. Pelanggaran Dalam Tata Ruang dan Sanksi.....113

BAB V PENUTUP

- A. Kesimpulan116
- B. Saran117

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Peta Penggunaan Lahan Tahun 2010 Kabupaten Bantul	97
Gambar 2. Perumahan di Pinggir Persawahan	100
Gambar 3. Peta Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010 – 2030	104

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Kelamin	95
Tabel 2. Penggunaan Lahan di Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010	98
Tabel 3. Penggunaan Perubahan Lahan Pertanian ke Non Pertanian	99

ABSTRAK

Alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian akhir-akhir ini semakin meningkat dan tak terkendali, kebutuhan penduduk terhadap tanah untuk tempat tinggal maupun usaha semakin meningkat seiring pesatnya jumlah penduduk. Alih fungsi lahan bila dibiarkan akan mengancam ketahanan pangan. Efektifitas instrumen implementasi pengendalian alih fungsi lahan belum berjalan optimal. Perlu dikaji kebijakan pelarangan alih fungsi lahan .

Untuk melaksanakan pelarangan alih fungsi lahan diperlukan instrumen hukum untuk mengaturnya. Pemerintah Kabupaten Bantul melalui Perda No.4 Tahun 2011 tentang RTRW, menetapkan pelarangan alih fungsi lahan bertujuan untuk melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Rata-rata 50 hektar pertahun tlah terjadi alih fungsi lahan. Alasan pemilik lahan adalah untuk merubah nasib lebih baik. Lahan yang dimiliki mempunyai kekuatan dan kepastian hukum sebagai hak milik. Untuk mengatasihal tersebut pemerintah kabupaten telah menugaskan SKPD terkait untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap alih fungsi lahan melalui proses perijinan.

Tulisan ini bertujuan untuk melihat efektifitas Perda tentang pelarangan Alih Fungsi Lahan lahan, dan penegakan hukum terhadap pelanggar perda tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perkembangan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian sering terjadi. Koordinasi SKPD terkait pemberian perijinan dalam dalam pengendalian belum padu dalam pengambilan keputusan. Data dan pemetaan daerah juga masih minim. pemohon telah mendapatkan rekomendasi perijinan dari pejabat pemerintah, sebelum proses perijinan dilakukan, sehingga panitia tersebut tidak dapat bekerja secara maksimal. Intervensi ini sering menimbulkan alih fungsi lahan yang tidak terkendali. Aparat penegak hukum dan implementasi kebijakan, juga belum maksimal dalam menerapkan sanksi baik berupa administratif maupun pidana bagi pelanggar.

Kata Kunci: Implementasi Perda, Alih Fungsi Lahan, Ketahanan Pangan, Penegakan Hukum

DAFTAR PUSTAKA

- Arfawie, Nukhtoh. *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Green Constitution Nuansa Hijau UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- . *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer, 2013.
- Daim, Nuryanto A. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Rajawali Press, tanpa tahun.
- Darmawan, Triwibowo dan Sugeng Subagyo. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: LP3ES, 2006.
- Erwiningsih, Winahyu. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media dan UII FH PPS, 2009.
- Hasni. *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUP-UUPLH*. Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*. Jakarta: Djambatan, 2006.
- HR, Ridwan. *Hukum Adminstrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- Idrus, Muhammad. *Metodelogi Penelitian Ilmu–Ilmu Sosial Pendekatan kualitatif dan Kuantitatif*. Yogyakarta: UII Press, 2007.
- Ilham, Dkk. *Perkembangan dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah Serta Dampak Ekonominya*. Bogor: IPB Press, 2003.
- Imam, Kuswahyono dan Tunggul Anshari Setianegara. *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*. Malang: UM Press bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2000.
- , 2002, *Bunga Rampai Politik Hukum Agraria di Indonesia*, Handout Kuliah Tidak di Terbitkan
- Jayadinata, Johara T. *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*. Bandung: Penerbit ITB, 1999.

- Juniarso, Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Indonesia*. Bandung: Bina Cipta, 1986.
- Kamus Bahasa Indonesia. Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. 2008.
- Mulyadi, Kartini dan Gunawan Wijaya. *Hak- Hak Atas Tanah*. Media Group, Jakarta: Kencana Prenada, 2008.
- Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Moelyoto, *Penegakan Hukum Agraria*, Bahan Kuliah PPS.FH.UII 2014
- Muntoha. *Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- . *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD*. Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2013.
- Mustofa dan Suratman. *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Oktoberina, Sri Rahayu dan Niken Savitri. *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum*. Bandung: Rafika Aditama, 2008.
- Prasetyo, Teguh dan Abdul Halim Barkatullah. *Filsafat, Teori, & Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Sasono, Adi. *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1955.
- Sidharta, B. Arief. *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Jentera, Jurnal Hukum, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 27, Edisi 3 Tahun II, (2004).
- . *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Sodiki, Achmad. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konpress, 2013.
- Soetrisno, N. *Ketahanan Pangan Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VI*. Jakarta: LIPI, 1998.
- Sukanti, Ari, dkk. *Hukum Tanah di Belanda dan Indonesia*, Edisi Pertama. Denpasar: Pustaka Larasan, 2012.

- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2009.
- , *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: PT Gramedia, 2008.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Sutedi, Adrian. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Subagyo. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: LP3ES, 2006.
- Wahidin, Syamsul. *Pendulum Otonomi Daerah dari masa ke masa*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Yuhry, Muh. Taufiq. *Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian*. Jakarta: Dialektika, 2011.
- Yusriyadi, *Industrialisasi dan Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Jakarta Genta Publishing. 2010.
- Zakie, Mukmin. *Hak Menguasai Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*. Yogyakarta: Buku Litera, 2013.

Peraturan Perundang-undangan :

- Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945. Jakarta: CV Aneka Ilmu,
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Lembaran Negara Tahun 1960-104 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 68 tentang Penataan Ruang.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 149 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 48 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- Indonesia. Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2011 Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Indonesia. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 Lembaran Daerah Kabupaten Tahun 2011 Nomor 4 Seri C tentang Rencana Tata Ruang Wilayah.

SKB Mendagri dan Otda dengan Menteri Agraria No. Sekra 9/1/12, 5 Januari 1961

Data Elektronik

<http://www.bantulkab.go.id/potensidaerah.ugm.ac.id>, Akses 10 Mei 2015.

<http://kamusbahasaindonesia.org/hukum>, Akses 26 Juli 2013.

Hanif Vidi, “Teori Welfare State Menurut J.M.Keynes,Pemikiran dan Peran,” dalam <http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes>, Akses 3 Oktober 2011.

Muhammad Hambali, “Paradigma Sistem Kappitalis dan Islam Tentang Welfare State”, dalam <http://marx83.wordpress.com/tag/negara-sejahtera>, Akses 9 Agustus 2008.

Lestari, “Faktor-faktor Terjadinya Alih Fungsi Lahan“ dalam <http://www.stppgowa.ac.id/informasi/artikel-ilmiah/146-alih-fungsi-lahan-mengancam-produksi-pangan-padi>, Akses 9 Mei 2015.

[www.google.com/search?q=Kebijakan+Pengendalian+Konversi+Lahan+Sawah+ke+ on+](http://www.google.com/search?q=Kebijakan+Pengendalian+Konversi+Lahan+Sawah+ke+on+). Akses 28 Oktober 2013.

[http://budgeo90.blogspot.com/2012/07/pengertian konversi lahan.html](http://budgeo90.blogspot.com/2012/07/pengertian_konversi_lahan.html).

Jaminan Sosial dan Negara kesejahteraan dalam www.jomsosindonesia.com Akses 14 April 2015

Utomo,dkk. *Alih Fungsi Lahan* dalam [http:// kolokiumkpmipb.wordpress.com](http://kolokiumkpmipb.wordpress.com), diakses 09 Mei 2015

LAMPIRAN

CURRICULUM VITAE



Data Pribadi

Nama : **Prijo Kuntjoro Siswo, S.H.**
Tempat / tanggal lahir : **Kuningan (Jabar) / 16 April 1959**
Agama : **Islam**
Kewarganegaraan : **Indonesia**
Alamat : **The University Residence No. A-5 Jl. Kaliurang
KM.14,5
Rt. 04 Rw. 06, Umbul Martani, Ngemplak,
Sleman,
Yogyakarta**
Telepon / HP : **082225590444**

Pendidikan Formal

1967 - 1972 : **SD Taman Harapan II Pagi Jakarta**
1973 - 1975 : **SMP Muhammadiyah IV Cawang, Jakarta**
1976 - 1979 : **SMA XIV Cililitan Jakarta Timur**
2003 : **S1 Jurusan Hukum, Universitas Sjakhyakirti**

Palembang

2004 - 2005 : **S2 Pasca Sarjana Hukum Unsri, Tidak selesai**
2005 : **Pendidikan Akta 4 Univ. Negeri Padang**

Pendidikan Non Formal

1982 : **Pendidikan Dasar Perbankan (BBD)**
1997 : **Kursus Microsoft Windows**

Pengalaman Kerja

1982 - 1997 : **Karyawan Bank Bumi Daya**
1998 - 2012 : **Karyawan Bank Mandiri hingga pensiun**

Penghargaan

2010 : **Satya Lencana Bhakti Sosial
dari Presiden Soesilo B. Yudhoyono**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan sektor ekonomi yang digalakkan oleh pemerintah di seluruh wilayah Indonesia menyebabkan perubahan yang pesat setelah adanya otonomi daerah. Pemerintah Pusat memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi masing-masing daerah guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Berbagai kebijakan pada dasarnya di jalankan untuk kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, otonomi daerah adalah untuk rakyat, menciptakan kesejahteraan rakyat di daerah sebagai bagian dari upaya menciptakan kesejahteraan rakyat di seluruh negeri.¹ Otonomi Daerah dimaknai sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah tanpa menghilangkan bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai induknya,² melalui UU. No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mempertegas kewenangan daerah atas wilayahnya sendiri.

Pasal 14 UU mengatur urusan wajib dari kewenangan pemerintah daerah antara lain adalah perencanaan dan pengendalian pembangunan serta perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang. Pada Pasal 21 menjelaskan bahwa dalam

¹ Syamsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pendulum Otonomi Daerah dari Masa ke Masa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm 2.

² *Ibid.*, hlm 3.

menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak untuk mengelola kekayaan daerah serta memungut pajak daerah, retribusi daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lainnya yang sah. Setiap daerah dapat menghasilkan sumber pendapatan sendiri yang disebut dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Salah satu kewenangan daerah untuk menghasilkan PAD berupa pemberian perijinan kepada para investor, pemilik modal atau perorangan untuk melakukan kegiatan pembangunan disektor perekonomian. Pemberian perijinan ini menyebabkan pertumbuhan pembangunan yang sangat pesat baik di perkotaan, maupun di pedesaan. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya pembangunan sarana maupun prasarana pendukung perkembangan pembangunan, diantaranya jalan, perumahan maupun industri di berbagai wilayah. Dampak yang ditimbulkan dari pertumbuhan pembangunan ini ialah meningkatnya kebutuhan lahan untuk pembangunan. Oleh karena lahan untuk pembangunan sangat terbatas, maka para investor mulai melirik lahan pertanian milik rakyat untuk dijadikan lahan pembangunan. Mereka membeli lahan pertanian dengan harga tinggi kepada petani dan menjanjikan pekerjaan sebagai buruh di perusahaan yang akan dibangun nanti apabila bersedia untuk menjual lahan pertaniannya.

Setelah mendapatkan lahan, para investor mengurus perijinan kepada pemerintah daerah agar pembangunan dapat segera dilaksanakan.

Fenomena ini disebabkan oleh para petani menjual tanah milik pribadi mereka yang didapatkan dari hasil pembelian maupun warisan dan telah dilindungi oleh undang-undang, berdasarkan harga yang telah disepakati bersama investor. Dengan

adanya fenomena tersebut menyebabkan kegiatan alih fungsi dari lahan pertanian menjadi non pertanian seperti perumahan, industri dan jasa lainnya yang tidak terkendali.

Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai *konversi* lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang berdampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan dalam artian perubahan atau penyesuaian peruntukan penggunaan, disebabkan oleh faktor-faktor yang secara garis besar meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah dan dengan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.³

Salah satu faktor penyebab terjadinya alih fungsi lahan dari pertanian menjadi non pertanian adalah adanya kemudahan-kemudahan dari pemerintah dalam perijinan misalnya ijin pengeringan yang menyebabkan semakin berkurangnya lahan pertanian yang berdampak berkurangnya pasokan pangan sehingga mengganggu stabilitas ketahanan pangan di wilayah Indonesia, serta terjadinya pergeseran nilai-nilai budaya bangsa dengan perubahan sosial budaya dari negara agraris ke arah negara industrialis yang dapat dilihat dengan banyaknya gedung dan perumahan di atas lahan pertanian tersebut.⁴ Semakin banyaknya lahan pertanian yang beralih fungsi mengakibatkan berkurangnya pasokan hasil produksi pangan dan menyebabkan melonjaknya harga-

³Lestari, “Faktor-faktor Terjadinya Alih Fungsi Lahan”, dalam <http://www.stppgowa.ac.id/informasi/artikel-ilmiah/146-alih-fungsi-lahan-mengancam-produksi-pangan-padi>, Akses 09 Februari 2015.

⁴Muh. Taufiq Yuhry, *Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian*, Edisi 08, (Jakarta: Dialektika, 2011), hlm 1 sampai 5.

harga komoditas pangan. Pada akhirnya terjadi ketidak stabilan dalam bidang perekonomian maupun keuangan dan juga dapat berimbas di bidang politik. Berdasarkan hal tersebut dapat diperkirakan pada tahun 2050 mendatang akan terjadi krisis pangan pada saat jumlah penduduk dunia semakin banyak dan padat.⁵

Untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan secara berlebihan, pemerintah pusat telah mengeluarkan undang-undang mengenai larangan alih fungsi lahan yaitu UU No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLP2B) serta berdasarkan pada UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Implementasi undang-undang tersebut telah dilakukan ke seluruh pemerintahan propinsi maupun daerah kabupaten atau kota.

Sebagai respon terbitnya undang-undang tersebut, pemerintah daerah bersama DPRD mengeluarkan Peraturan Daerah sebagai payung hukum untuk mempertegas pelarangan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (PERDA RTRW), serta Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pelarangan alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian melalui peraturan daerah menyebabkan dilema bagi pemilik lahan pertanian yang mengarah kepada perekonomian mereka. Apabila lahan tersebut tetap diolah menjadi lahan pertanian tentu tidak dapat mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari mereka, meskipun para petani akan mendapatkan insentif sebagai kompensasi atas pelarangan tersebut.

⁵ Ilham, Dkk, *Perkembangan dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah Serta Dampak Ekonominya*, (Bogor: IPB Press, 2003), hlm 23.

Agar mendapatkan kehidupan yang lebih baik, para petani sebagian besar beralih profesi sebagai buruh atau pekerja setelah menjual lahan pertaniannya.

Bagi pemilik lahan terutama yang lahannya berada di daerah kawasan atau zona yang telah ditetapkan sebagai kawasan atau zonasi perlindungan lahan pertanian pangan, harus mematuhi segala peraturan pemerintah, sehingga tidak dapat lagi dengan mudah untuk menjual ataupun mengalih fungsikan lahan pertaniannya untuk kepentingan industri, perumahan maupun yang lainnya.

Salah satu hak atas tanah yang ada dan dilindungi oleh undang-undang adalah Hak Milik. Hak Milik adalah hak atas tanah yang turun-temurun, terkuat dan terpenuh. Terkuat dan terpenuh yang dimaksud sebagaimana yang tercantum pada Pasal 20 UUPA bukan berarti bahwa hak milik itu merupakan hak yang mutlak, tidak dapat diganggu gugat dan tidak terbatas seperti *Hak Eigendom*, tetapi kata terkuat dan terpenuh yang dimaksud ialah untuk membedakan dengan hak-hak atas tanah yang ada lainnya. Selain itu, hal ini untuk menunjukkan bahwa Hak Milik yang terkuat dan terpenuh di antara hak-hak atas tanah yang ada. Penjabaran makna dari kata terkuat, terpenuh dan turun-temurun dalam Pasal 20 UUPA tersebut adalah sebagai berikut :⁶

1. Merupakan hak yang terkuat, artinya Hak Milik tidak mudah hapus dan musnah serta mudah dipertahankan terhadap hak pihak lain dan sebagai pembeda terhadap hak atas tanah, oleh karena itu hak milik harus didaftarkan menurut PP No. 24/1997.

⁶ Supriadi, *Hukum Agraria*, Cetakan kelima, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 65.

2. Terpenuh, ini menandakan kewenangan pemegang hak milik itu paling penuh dengan dibatasi ketentuan Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah.
3. Turun-temurun, berarti jangka waktu yang tidak terbatas, dapat beralih karena perbuatan hukum dan peristiwa hukum.

Hak Milik atas tanah merupakan hak atas permukaan bumi saja seperti yang tercantum dalam Pasal 4 UUPA. Oleh karena itu tidak meliputi pemilikan kekayaan alam yang terkandung dalam tubuh bumi dan yang ada di bawah atau di dalamnya karena merupakan persoalan hukum tersendiri.⁷

Dari ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut maka para pemegang hak milik atas tanah atau lahan baik itu lahan pertanian maupun non pertanian mempunyai kewenangan bagi pemiliknya untuk melakukan perbuatan hukum yaitu dengan memberikan kembali suatu hak lain atas bidang tanah hak milik yang dimilikinya⁸ dan memindahkan atau mengalihkan haknya kepada orang lain (Pasal 20 UUPA).

Hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia tunggal saja dan tidak dapat dimiliki oleh warga negara asing dan badan hukum, baik yang didirikan di Indonesia maupun yang didirikan di luar negeri dengan pengecualian badan-badan hukum tertentu sebagaimana diatur dalam Peraturan

⁷ Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Garfika, 2013), hlm 54.

⁸ Kartini Mulyadi dan Gunawan Wijaya, *Hak- Hak Atas Tanah*, Cetakan kelima, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm 30.

Pemerintah No. 38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Disamping itu hak atas tanah mempunyai fungsi sosial sebagaimana yang tercantum pada Pasal 6 UUPA. Konsekuensi dari pengakuan negara atas kepemilikan tanah seseorang yaitu negara wajib memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya dari gangguan pihak lain dengan cara melakukan pendaftaran atas tanah yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1).

Selain memberikan jaminan kepastian hukum, negara juga wajib memberi perlindungan terhadap hak atas tanah yang dimiliki perseorangan.⁹ Melalui jaminan perlindungan dan kepastian hukum dari negara, maka kepada pemilik hak atas tanah dapat mempertahankan dan melakukan perbuatan hukum atas tanah yang dimilikinya sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

Ketentuan yang telah ditetapkan pemerintah melalui bentuk perundang-undangan yang melarang pengalih fungsian lahan pertanian menjadi non pertanian (dalam bentuk perumahan, industri atau lainnya) yang telah ditetapkan menjadi kawasan ataupun zona perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan selain yang tercantum dalam Pasal 44 ayat (1) UU No.41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan juga dapat ditemukan pada UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan peraturan-peraturan

⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm 188.

pelaksanaan yang berada di bawahnya, di antaranya ialah Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri terkait, Peraturan Daerah Propinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota.

Ditinjau dari UUPA, peraturan perundang-undangan yang mengatur pelarangan alih fungsi lahan ternyata tidak sejalan atau berseberangan dengan Pasal 20 UUPA tentang Hak Milik. Larangan lokasi untuk alih fungsi di lahan pertanian yaitu di jalur kawasan maupun zonasi pertanian, sedangkan lahan pertanian yang berada di luar kawasan pertanian yang pada kenyataannya masih luas dan subur serta dapat menghasilkan pertanian dapat dilakukan alih fungsi menjadi non pertanian.

Pertentangan antara UU No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan UU No. 5 tahun 1960 tentang Aturan Dasar Pokok-pokok Agraria dapat mempengaruhi sikap dan pandangan dari masyarakat terhadap keberadaan hukum dalam menerapkan pasal-pasal yang terdapat dalam peraturan tersebut, terlebih pada era reformasi. Masyarakat mulai meragukan keberadaan hukum beserta aparat penegak hukum yang seharusnya dapat memberikan keadilan sehingga memicu kesenjangan antar legalitas dan legitimasi hukum serta turunnya wibawa hukum meskipun hukum tersebut kuat legitimasinya.

Adanya kesenjangan legalitas hukum dimasyarakat menyebabkan sebagian masyarakat berani melakukan pelanggaran hukum. Sementara itu pemerintah semakin bias dalam melakukan penegakan hukum atas pelanggaran tersebut. Kondisi yang buruk ini membuat masyarakat mencari keadilannya sendiri yang

bukan bersumber dari peraturan perundang-undangan melainkan berdasarkan penafsiran dari masyarakat atas fenomena yang terjadi bahkan tidak memberikan jaminan keadilan tetapi lebih menitik beratkan atas kebutuhan hidup yang nyata sehari-hari akibat tekanan ekonomi.¹⁰

Peraturan Daerah sebagai produk hukum yang dibuat oleh daerah bersama DPRD merupakan implementasi dari peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan dari pemerintah pusat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam pembuatannya. Produk hukum Peraturan Daerah ini diatur dalam UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹¹

Larangan alih fungsi lahan pertanian di Kabupaten Bantul yang tertuang dalam Pasal 76 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul No. 4 Tahun 2011, tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010 – 2030 yang berbunyi :

1. Pelarangan aktifitas budidaya yang mengurangi luas kawasan sawah irigasi teknis yang ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan
2. Larangan mendirikan bangunan pada kawasan sawah irigasi

Alasan pelarangan alih fungsi lahan yaitu untuk mewujudkan kemandirian, ketahanan dan kedaulatan pangan secara nasional serta meningkatkan pemberdayaan pendapatan dan kesejahteraan para petani.

¹⁰ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Konpress, 2013), hlm 112.

¹¹ Syamsul Wahidin, *Pendulum...op. cit*, hlm 104.

Konsekuensi dari larangan tersebut ialah para petani diharuskan untuk memelihara, memanfaatkan dan menjaga serta merawat lahan pertaniannya. Sebagai kompensasi atas pelarangan alih fungsi lahan tersebut, para petani mendapatkan insentif yang diperoleh dari pemerintah pusat, propinsi maupun daerah dan diatur dalam PP No.12 tahun 2012 tentang Insentif bagi perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Pemilik lahan tidak diperbolehkan untuk mengalih fungsikan ataupun memecah lahan menjadi beberapa bagian (*fragmentasi*). Apabila terjadi pemecahan lahan akibat dari pembagian waris, maka dalam pengelolaan dan pengerjaannya sebaiknya diserahkan kepada satu orang saja.

Kompensasi pemberian Insentif kepada para petani pemilik lahan tersebut antara lain berupa:

1. Pemberian kompensasi
2. Pengurangan retribusi
3. Imbalan
4. Sewa ruang dan urun saham
5. Penyediaan prasarana dan sarana atau infra struktur
6. Penghargaan; dan/atau
7. Kemudahan perizinan.

Kebijakan pemerintah dalam upaya mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan melalui peraturan perundang-undangan yang telah ada ternyata dalam

implementasinya tidak dapat berjalan dengan lancar bahkan cenderung jalan ditempat.

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari gambaran persoalan-persoalan tersebut, penulis mencoba untuk menganalisa dan mencari jawaban atas terjadinya pelanggaran alih fungsi lahan pertanian guna mencapai kedauletan dan ketahanan pangan di Indonesia dengan tidak mengabaikan hak-hak perseorangan atas lahan. Dengan mendefinisikan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Perda No.4 tahun 2011 Kabupaten Bantul dapat dilaksanakan?
2. Bagaimana pelaksanaan penegakan hukum bagi yang melakukan pelanggaran perda tersebut?

C. Tujuan

a. Secara Obyektif:

1. Untuk mendapatkan jawaban sejauh mana tentang implementasi pelaksanaan Perda No.4 tahun 2011 Kabupaten Bantul dapat terlaksana guna melindungi lahan pertanian agar tidak terjadi alih fungsi lahan secara besar-besaran yang dapat berpengaruh terhadap kedauletan dan ketahanan pangan bangsa Indonesia.

2. Untuk mengetahui sejauh mana efektifitas penegakan hukum yang dilakukan oleh aparat terhadap pelanggar Perda No. 4 tahun 2011.
3. Mencari dan menemukan kebijakan yang tepat dari Pemerintah Daerah untuk mempertahankan lahan pertanian agar tidak di alih fungsikan.

b. Secara Subyektif

1. Untuk menambah wawasan pengetahuan dan pola fikir dalam ilmu hukum di bidang agraria terutama tentang kedudukan hak atas tanah sesuai Pasal 20 UUPA jika dikaitkan dengan Pasal 76 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul oleh petani dalam hal alih fungsi lahan guna tercapainya kedaulatan dan ketahanan pangan.
2. Untuk memenuhi salah satu syarat untuk meraih gelar magister ilmu hukum.

D. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka ini dilakukan untuk mengetahui hasil-hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan dan untuk mengetahui keaslian sebuah karya ilmiah terdapat perbedaan dalam orientasi penelitian dilakukan oleh:

1. **Moch. Fatichudin:** “Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian dan Implikasi Kebijakan Dalam Kaitan Dengan Kelanjutan Fungsi Lahan Pertanian Di Kabupaten Semarang“, yang di tulis pada tahun 2008 dengan hasil penelitian banyaknya penyusutan lahan pertanian atau sawah,

peruntukkan, penggunaan lahan secara intensif seiring dengan perkembangan perekonomian serta melakukan evaluasi terhadap implikasi kebijakan terkait. Penelitian dilakukan secara deduktif kualitatif dan penelitian normatif evaluasi. Penelitian yang dilakukan oleh peneliti terdahulu menitik beratkan pada penyusutan lahan akibat alih fungsi lahan sebelum dan sesudah otonomi daerah diberlakukan, serta inkonsistensi kebijakan pemerintah daerah melalui Perda RTRW dan Perda No.4 Tahun 2011 tentang IPPT dalam peruntukkan, penggunaan lahan yang telah di konversi. Penelitian penulis menitik beratkan pada upaya pengendalian alih fungsi lahan serta penegakan hukum melalui kebijakan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan yang terkait.

2. **Dwi Andri Afiani:** “ Pengaruh Alih Fungsi Lahan Terhadap Hak Milik “, yang ditulis tahun 2011 dengan melakukan penelitian secara yuridis normatif dengan penelitian lapangan untuk mendapatkan data primer berupa kepercayaan masyarakat terhadap PPAT untuk melakukan alih fungsi lahan dengan mudah, cepat dan efisien. Hasil penelitian ini adalah mengukur kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan PPAT dalam penanganan alih fungsi lahan.

Obyek penelitian penulis adalah kebijakan pemerintah melalui Perda yang mengatur tentang pelarangan alih fungsi lahan guna perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan serta penegakan hukum bagi yang melanggar. Melalui telaah pustaka terhadap buku-buku maupun literatur yang terkait dengan penelitian, serta melakukan *survey* ke Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul.

E. Telaah Pustaka

1. Pengertian Tanah, Alih Fungsi Lahan dan Ketahanan Pangan

a. Tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,¹² tanah merupakan permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali, keadaan bumi disuatu tempat, Permukaan bumi yang diberi batas bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan dari sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Dalam hukum tanah, kata tanah dipakai untuk aspek yuridis dengan pembatasan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 UUPA yang berbunyi: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”. Istilah tanah yang dimaksud dalam pasal ini ialah permukaan bumi yang merupakan bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang ataupun badan hukum termasuk bangunan atau benda-benda yang terdapat diatasnya merupakan persoalan hukum¹³.

¹² Kamus Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional 2008.

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Cetakan kesebelas, (Jakarta: Jambatan, 2007), hlm 18.

Tanah tidak lepas dari aspek kehidupan manusia. Tanah adalah tempat untuk mencari nafkah, mendirikan rumah atau tempat kediaman, dan juga menjadi tempat dikuburnya orang pada waktu meninggal. Hal ini berarti tanah merupakan kebutuhan yang sangat diperlukan manusia. Untuk mendapatkan kejelasan hak antara satu sama lain pihak, maka diperlukan aturan-aturan yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah. Aturan-aturan atau kaedah-kaedah yang mengatur hubungan manusia dengan tanah ini disebut hukum tanah baik menurut hukum adat, maupun hukum nasional¹⁴.

Hukum Tanah bukan mengatur tanah dengan berbagai aspeknya, tetapi hanya mengatur tentang tanah dari aspek yuridis yaitu hak-hak penguasaan atas tanah. Ketentuan hukum yang mengatur tanah dapat disusun dan dipelajari sebagai suatu sistematika yang khas dan logis karena hanya dapat dijumpai dalam hukum tanah dan tidak ditemukan dalam cabang-cabang hukum lainnya¹⁵.

Ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum yaitu dengan melakukan pemberian nama atas penguasaan, mengatur apa yang boleh, wajib dan dilarang oleh penguasa hak, siapa saja yang berhak atas penguasaan mengenai tanah itu sendiri.¹⁶

Sebagian besar tanah yang ada di wilayah Indonesia merupakan tanah pertanian, tetapi mengenai tanah pertanian undang-undang tidak memberikan

¹⁴ *Ibid.*, hlm18.

¹⁵ Adrian Sutedi, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2009), hlm 7.

¹⁶ *Ibid.*, hlm.18.

batasannya secara tegas, begitu juga dengan Undang-Undang No. 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, tidak memberikan pengertian tanah pertanian. Instruksi Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah bersama dengan Menteri Agraria pada 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 memberikan penjelasan tanah pertanian sebagai berikut : ”Tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian”.

Tanah pertanian biasanya digunakan untuk usaha bidang pertanian mencakup persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang, penggembalaan dan semua jenis penggunaan lain yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian. Pengertian tanah pertanian tersebut dapat dijadikan sebagai tolak ukur sebagai tanah pertanian dan atau tanah non pertanian yang masing-masing kategori tanah memiliki peruntukan yang berbeda-beda.

Penggunaan tanah disesuaikan dengan keadaan dan peruntukan tanah yang bersangkutan sehingga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan negara. Penggunaan tanah non pertanian digunakan untuk usaha atau kegiatan selain dibidang pertanian, seperti perumahan maupun sektor industri dan jasa. Oleh karena itu penggunaan tanah non pertanian sering diidentikkan dengan penggunaan tanah perkotaan. Pengertian tanah perkotaan adalah tanah dalam wilayah yang batasannya

ditentukan berdasarkan lingkup pengamatan fungsi tertentu dan merupakan kumpulan pusat permukiman yang berperan dalam satuan wilayah pengembangan dan atau wilayah nasional.¹⁷

b. Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan atau lazim disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsi semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) terhadap lingkungan dan potensi lahan itu sendiri. Alih fungsi lahan dapat diartikan juga sebagai perubahan untuk penggunaan lain yang disebabkan oleh faktor-faktor, diantaranya meliputi keperluan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah jumlahnya serta semakin meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.¹⁸

Proses alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian disebabkan oleh beberapa faktor. Ada tiga faktor penting yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan sawah yaitu:

1) Faktor Eksternal

Merupakan faktor yang disebabkan oleh adanya dinamika pertumbuhan perkotaan, demografi maupun ekonomi.

¹⁷ Soetrisno, N. *Ketahanan Pangan, Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VI*, (Jakarta: LIPI 1998), hlm 189-201

¹⁸ Utomo, dkk (1992) dalam kolokiumkpmipb.wordpress.com, diakses diakses 9 Mei 2015

2) **Faktor Internal**

Faktor ini lebih melihat sisi yang disebabkan oleh kondisi sosial-ekonomi rumah tangga pertanian pengguna lahan.

3) **Faktor Kebijakan**

Faktor ini merupakan aspek regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang berkaitan dengan perubahan fungsi lahan pertanian. Kelemahan pada aspek regulasi atau peraturan itu sendiri ialah terkait dengan masalah kekuatan hukum, sanksi pelanggaran, dan akurasi objek lahan yang dilarang untuk dikonversi. Faktor lain penyebab alih fungsi lahan pertanian ditentukan oleh :

- a) Rendahnya nilai sewa tanah (*land rent*) lahan sawah yang berada disekitar pusat pembangunan dibandingkan dengan nilai sewa tanah untuk pemukiman dan industri.
- b) Lemahnya fungsi kontrol dan pemberlakuan peraturan oleh lembaga terkait.
- c) Semakin menonjolnya tujuan jangka pendek yaitu memperbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) tanpa mempertimbangkan kelestarian (*sustainability*) sumberdaya alam di era otonomi.¹⁹

¹⁹ <http://budgeo90.blogspot.com/2012/07/pengertian-konversi-lahan.html>, Akses Juli 2012.

Faktor penyebab alih fungsi dari sisi eksternal dan internal petani, yakni tekanan ekonomi pada saat krisis ekonomi. Hal tersebut menyebabkan banyak petani menjual sawah untuk memenuhi kebutuhan hidup dan juga dapat meningkatkan penguasaan lahan pada pihak-pihak pemilik modal. Alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian karena pesatnya pembangunan dianggap sebagai salah satu penyebab utama menurunnya pertumbuhan produksi padi.

c. Ketahanan Pangan

Kebutuhan pangan merupakan salah satu kebutuhan primer dari makhluk hidup. Apabila pendidikan merupakan penyuapan pikiran, maka makanan merupakan penyuapan tubuh. Sebelum otak dapat berpikir, tubuh harus mendapat makanan terlebih dahulu. Setiap tahunnya penduduk di belahan dunia mengalami kelaparan dan malnutrisi. Kerawanan pangan, kelaparan dan malnutrisi dapat menyebabkan suatu bangsa kehilangan generasinya (*lost generations*).

Pasal 1 angka 4 UU No.18 tahun 2012 tentang Pangan menyebutkan bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Produk pangan dikondisikan terbatas dan seperlunya untuk pemenuhan konsumen dan apabila berlebih akan mempengaruhi harga pangan dunia. Sebagai

contoh, pada saat para petani panen, maka harga akan turun, begitu juga sebaliknya bila saat paceklik, maka harga akan naik. Hal ini diakibatkan oleh pengelolaan pangan dan distribusi yang tidak berjalan dengan baik maupun tepat sasaran.

Sistem pangan dibangun untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional berdasarkan penyediaan pangan individu. Ketahanan pangan tidak dapat diukur dari kondisi swasembada pangan, dikarenakan hal tersebut tidak selalu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan. Seringkali terjadi gangguan pada produksi pangan akibat efek pemanasan global (*global warming*) yang menyebabkan perubahan iklim, beralih fungsinya lahan pertanian, serta meningkatnya hama dan penyakit.

Isu yang dikembangkan pada bahan kajian ini ialah di bidang pertanian. Bidang pertanian sangat erat hubungannya dengan konversi atau alih fungsi lahan pertanian yang dapat merugikan pada sektor pertanian dan produktivitas hasil pertanian. Meningkatnya konversi atau alih fungsi lahan sangat dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi dan percepatan pertumbuhan penduduk.

Hal-hal yang mempengaruhi konversi atau alih fungsi lahan tersebut disebabkan oleh tingginya kebutuhan masyarakat akan pemukiman, lapangan industri, jalan raya maupun fasilitas umum lainnya. Apabila hal tersebut berlangsung secara terus menerus, maka kelangkaan pangan dimungkinkan akan terjadi di masa yang akan datang.

Ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok yaitu : “ketersediaan pangan” dan “aksesibilitas masyarakat” terhadap bahan pangan tersebut. Suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik bila

hanya salah satu unsur terpenuhi. Ketersediaan pangan ditingkat nasional maupun regional dapat terpenuhi, tetapi akses individu untuk memenuhi kebutuhan tersebut tidak merata maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Untuk itu kedua unsur tersebut harus ada dan saling menunjang satu sama lain.

Ketersediaan pangan dapat dicukupi melalui :

- 1) Produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan alokasi sumber daya alam, manajemen, dan perkembangan sumber daya manusia, serta aplikasi penguasaan teknologi yang optimal
- 2) Impor dari negara lain, dengan menjaga perolehan devisa yang memadaidari sektor dan sub sektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri

Komponen kedua dalam ketahanan pangan adalah aksesibilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat di jaga dan di tingkatkan melalui pemberdayaan sistim pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien dan penyempurnaan kebijakan tata niaga serta distribusi bahan pangan dari sentra produksi sampai ke tangan konsumen.

Peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang telah dibuat dan terkait dengan pemanfaatan dan pengendalian konversi lahan pertanian tersebut masih kurang efektif dalam penerapan atau pelaksanaannya. Kurang efektifnya pelaksanaan peraturan tersebut dapat dilihat pada saat otonomi daerah. Pemerintah pusat memberikan wewenang kepada setiap kabupaten dan kota untuk dapat menentukan kebijakannya masing-masing.

2. Teori atau Konsep

a. Konsep Negara Hukum

Aristoteles merumuskan Negara hukum adalah Negara yang berdiri di atas aturan-aturan hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup. Peraturan tersebut harus mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warga negara. Keadilan yang diterapkan Aristoteles adalah keadilan yang legal atau positif yang lebih diutamakan daripada prinsip kebaikan abadi manapun.²⁰

Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata suprastruktur dan infrastruktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sistem hukum perlu dibangun (law making) dan ditegakkan (law enforcing), dimulai dengan membangun konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai the guardian and sekaligus the ultimate interpreter of the constitution.

²⁰ Teguh Prasetyo dan A.Halim Barkatullah, *Falsaha, Teopri dan Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hlm 267

Negara hukum adalah negara yang diperintah oleh undang-undang , oleh karena itu dalam negara hukum hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya serta kewajiban-kewajiban rakyat harus tunduk dan taat kepada segala peraturan pemerintah dan undang-undang

Pasal 1 UUD 1945 setelah amandemen ketiga dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum meskipun mempunyai ciri khas yang bercorak ke Indonesiaan. Sebagaimana konsepsi dari para pendiri negara bahwa Republik Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum, negara yang demokratis (berkedaulatan rakyat) dan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dan berkeadilan sosial.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia menurut UUD 1945 ialah negara hukum Pancasila, yaitu konsep negara hukum yang satu pihak harus memenuhi kriteria dari konsep negara hukum umumnya (yang ditopang tiga pilar : pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, peradilan yang bebas tidak memihak, dan azas legalitas dalam arti formal maupun material), dan di lain pihak, diwarnai aspirasi-aspirasi ke Indonesiaan yaitu lima nilai fundamental Pancasila.

b. Konsep Negara Kesejahteraan

Seiring dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan, ajaran negara hukum yang kini dianut oleh negara-negara di dunia khususnya setelah perang dunia kedua adalah negara kesejahteraan (welfare state). Konsep negara ini muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep legal state atau negara penjaga malam. Dalam konsep

negara legal state terdapat pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik, ekonomi. Akibat pembatasan ini pemerintah menjadi pasif, sehingga sering disebut negara penjaga malam (naachtwakerstaat). Adanya pembatasan terhadap aktifitas pemerintah ternyata berakibat menyengsarakan kehidupan masyarakat.

Atas kegagalan ini memunculkan gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat (welfare state). Ciri utama welfare state adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya.

Negara kesejahteraan bukanlah satu konsep pendekatan baku. Sering ditengarai adanya atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang diberikan pemerintah kepada warganya seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan diidentikkan sebagai negara kesejahteraan dan kebijakan sosial. Faktanya ialah hal ini sangat berbeda sebab kebijakan sosial tidak mempunyai hubungan implikasi dengan negara kesejahteraan. Kebijakan sosial bisa diterapkan tanpa adanya negara kesejahteraan, tetapi sebaliknya negara kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya. Dalam negara kesejahteraan, negara sangat berperan secara aktif dalam mengelola dan mengorganisir perekonomian yang didalamnya mencakup tanggungjawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.

c. **Teori Kewenangan Kekuasaan**

Wewenang dan kekuasaan memang sama – sama memiliki arti umum kata yang sama yaitu sebuah kekuatan untuk mengatur banyak orang untuk mencapai sebuah tujuan, namun pada kenyataannya wewenang dan kekuasaan tidak bisa disamakan atau disetarakan. Pada kali ini saya akan menjelaskan apa yang membedakan antara wewenang dan kekuasaan, saya akan menjelaskan satu persatu apa itu wewenang dan apa itu kekuasaan secara mendalam agar kita bisa mengetahui apa yang membedakan antara wewenang dan kekuasaan.

Wewenang (authority) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Wewenang timbul hanya jika dapat diterima oleh kelompok atau individu kepada siapa wewenang tersebut dijalankan. Pandangan ini menyatakan kunci dasar wewenang oleh yang dipengaruhi (influence) bukan yang mempengaruhi (influencer), jadi wewenang tergantung pada penerima (receiver), yang memutuskan untuk menerima atau menolak.

Sedang kekuasaan adalah orang-orang yang berada pada pucuk pimpinan suatu organisasi seperti manajer, direktur, kepala dan sebagainya, (memiliki kekuasaan atau power) dalam konteks mempengaruhi perilaku orang-orang yang secara struktural organisator berada di bawahnya. Sebagian pimpinan menggunakan kekuasaan dengan efektif, sehingga mampu menumbuhkan motivasi bawahan untuk bekerja dan melaksanakan tugas dengan lebih baik. Namun, sebagian pimpinan

lainnya tidak mampu memakai kekuasaan dengan efektif, sehingga aktivitas untuk melaksanakan pekerjaan dan tugas tidak dapat dilakukan dengan baik.

Dalam pengertiannya, kekuasaan adalah kualitas yang melekat dalam satu interaksi antara dua atau lebih individu (a quality inherent in an interaction between two or more individuals). Jika setiap individu mengadakan interaksi untuk mempengaruhi tindakan satu sama lain, maka yang muncul dalam interaksi tersebut adalah pertukaran kekuasaan.

Dalam lapangan pemerintahan mempunyai makna berbeda antara kekuasaan yang didefinisikan sebagai kemampuan untuk memengaruhi seseorang untuk melakukan sesuatu yang bila tidak dilakukan, akan tetapi kewenangan ini akan mengacu pada klaim legitimasi, pembenaran dan hak untuk melakukan kekuasaan. Sebagai contoh masyarakat boleh jadi memiliki kekuatan untuk menghukum para kriminal dengan hukuman mati tanpa sebuah peradilan sedangkan orang-orang yang beradab percaya pada aturan hukum dan perundangan-undangan dan menganggap bahwa hanya dalam suatu pengadilan yang menurut ketentuan hukum yang dapat memiliki kewenangan untuk memerintahkan sebuah hukuman mati.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan, penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empirik dengan konsep negara kesejahteraan, karena dalam penelitian ini ditekankan pada aspek hukum sebagai suatu sikap masyarakat

terhadap hukum dan sistem hukum. Sebagai contoh ialah nilai-nilai, ide-ide, kepercayaan ataupun harapan-harapan dengan kekuatan-kekuatan sosial akan dapat menentukan bagaimana hukum tersebut ditaati, dilanggar ataupun disimpangi. Menurut yuridis sosiologis, hukum tak hanya dipandang sebagai peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah saja, tetapi meliputi bekerjanya hukum dalam masyarakat.

2. Obyek Penelitian

Objek penelitian merupakan sasaran penelitian mengenai permasalahan yang akan diteliti. Dalam penelitian ini, penulis menetapkan objek penelitian yaitu Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul sebagai salah satu institusi yang melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan yang diamanatkan dalam Perda.

3. Data Penelitian dan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh data primer dan data sekunder sebagai berikut:

- a. Data Primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari penelitian lapangan (*field research*). Penelitian lapangan ini dilakukan dengan cara *interview* atau wawancara dengan petugas di Dinas Pertanian dan Kehutanan yang diwakili oleh Bidang Sarana Prasarana dan Agribisnis dan masyarakat (Petani pemilik lahan) yang terkena zonasi pelarangan alih fungsi lahan.

b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi pustaka dan digunakan untuk membandingkan antara teori yang dipakai dan kenyataan yang terjadi dilapangan. Studi pustaka ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui sumber-sumber seperti buku, majalah, surat kabar, artikel, jurnal, internet serta referensi lain yang berkaitan dengan penelitian ini. Data skunder dalam penelitian ini mencakup :

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat seperti peraturan perundang-undangan atau putusan-putusan pengadilan. Dalam penelitian ini yang digunakan sebagai bahan hukum primer yaitu Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-undang No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pangan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UUPLP2B), Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2011 tentang PLP2B Daerah Istimewa Yogyakarta serta Peraturan Daerah No.4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010 – 2030.
- 2) Bahan hukum skunder yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, misalnya hasil penelitian terdahulu, hasil karya ilmiah terdahulu, artikel, internet, buku dan segala yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan diteliti.
- 3) Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Kamus Bahasa Inggris, serta Kamus Bahasa Belanda.

4. Analisis atau Pembahasan

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara kualitatif yang dipadukan dengan metode kuantitatif. Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara lisan maupun tulisan dan juga perilaku yang nyata, diteliti, dan dipelajari secara utuh. Pengertian analisis disini ialah sebagai suatu penjelasan dan interpretasi secara logis sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berfikir deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan penelitian ilmiah. Setelah analisis data selesai, hasilnya akan disajikan secara deskriptif yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Dari hasil tersebut kemudian ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Penelitian ini juga menggunakan metode analisis kuantitatif. Data penelitian kuantitatif diperoleh dengan melakukan pengukuran atas variabel yang sedang ditelitinya. Dengan demikian ada satu aktifitas yang sangat penting dalam proses awal pengumpulan data yaitu membuat instrumen atau skala penelitian.²¹

²¹ Muhammad Idrus, *Metodelogi Penelitian Ilmu–Ilmu Sosial Pendekatan kualitatif dan Kuantitatif*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm 121.

Untuk mendapatkan informasi dan data yang dibutuhkan dalam penelitian, peneliti melakukan penelitian di Kantor Dinas Pertanian dan Kehutanan serta Dinas Perijinan Kabupaten Bantul.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah memahami dan menelaah materi, penulis merasa perlu untuk membuat penulisan menurut sistematika tesis. Hal ini diperlukan untuk mengetahui hal apa yang akan dibahas dalam tesis serta hubungan antara yang satu dengan lainnya agar materi-materi yang dibahas dapat saling mengisi dan mencapai sasaran.

Penelitian ini disusun dan disajikan dalam bentuk tesis yang terdiri dari 5 (lima) bab dan tiap-tiap bab akan dirinci lagi menjadi beberapa sub bab.

BAB I : PENDAHULUAN

Sebagai bab pembuka berisikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Telaah Pustaka, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II : TINJAUAN UMUM ALIH FUNGSI LAHAN DALAM TEORI

Teori yang menjadi landasar alih fungsi lahan akan menguraikan tentang sub bab Teori Negara Hukum, Negara Kesejahteraan, Teori Kewenangan, Kesejahteraan menurut Islam, yang dijadikan dasar teori Pengendalian Alih Fungsi Lahan.

BAB III : TINJAUAN TERHADAP ALIH FUNGSI LAHAN

Dalam Bab ini akan menjelaskan tentang pengertian-pengertian dari Lahan, Tanah, Hak Atas Tanah menurut Hukum Adat dan Hukum Nasional, Tata Ruang dan Tata Guna Tanah berikut azas-azasnya serta Pengendalian Penataan Ruang, Faktor yang mempengaruhi alih fungsi lahan, Ketahanan Pangan dan Penegakan Hukum.

BAB IV: IMPLEMENTASI PERDA NO.4 TAHUN 2011 TENTANG RTRW KABUPATEN BANTUL 2010 – 2030 TERHADAP LARANGAN ALIH FUNGSI LAHAN

Hasil Penelitian dan Pembahasan berupa temuan dari penelitian lapangan tentang pengendalian lahan pertanian, perlindungan hak milik, penegakan hukum, dilanjutkan dengan menganalisis atau membahas semua fakta yang ada tersebut terhadap teori-teori yang relevan.

Bab V : PENUTUP

Penutup, terdiri dari kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan dan saran-saran yang dianggap perlu sebagai masukan bagi pihak yang berkepentingan.

BAB II

TINJAUAN UMUM ALIH FUNGSI LAHAN DALAM TEORI

1. Teori Negara Hukum

Definisi hukum hingga saat ini masih dicari-cari dan belum didapatkan, karena ruang lingkup hukum yang luas dan mencakup berbagai segi dan aspek. Arti hukum dapat ditunjukkan pada cara-cara untuk merealisasikan hukum itu sendiri dan juga didapat dari pengertian yang diberikan oleh masyarakat, dalam hal ini diusahakan untuk menjelaskan pengertiannya. Untuk mengungkapkan pengertian dari hukum sangatlah penting agar tidak terjadi kesimpang siuran dalam mengadakan studi maupun penelitian terhadap hukum dan dapat dipahami. Sebagai contoh mengapa penguasa atau pemerintah menekankan pada ketertiban yaitu karena hukum diartikan sebagai tata hukum. Bagi para ahli hukum yang telah mendapatkan pendidikan hukum di negara-negara *Anglo Saxon* akan menekankan hukum sebagai proses, karena hukum dilihat sebagai rangkaian keputusan penguasa (hakim).¹

Apabila perbedaan pengertian tersebut dipakai sebagai pedoman, maka kesimpangsiuran maupun kesalahpahaman akan dapat dihindari pada studi atau penelitian termasuk pada penerapan maupun implementasinya.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Hukum ialah : Peraturan yang dibuat oleh penguasa (pemerintah) atau adat yang berlaku bagi semua orang disuatu

¹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Cetakan ke VI. (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1993), hlm 4.

masyarakat (negara) untuk mengatur pergaulan hidup dalam masyarakat (undang-undang, peraturan-peraturan) serta patokan (kaidah, ketentuan) mengenai suatu peristiwa tertentu dan merupakan keputusan yang ditetapkan oleh hakim dalam bentuk vonis.

Hukum senantiasa berkenaan dengan kehidupan manusia, sebab kaidah hukum itu sendiri diciptakan melalui proses interaksi antar manusia dalam pergaulan hidup. Setelah hukum itu terbentuk, hukum digunakan untuk mengatur dan mengarahkan perilaku manusia dalam kehidupan bermasyarakat untuk mencapai keadilan.² Dengan demikian keberadaan hukum merupakan sarana untuk mewujudkan kesejahteraan hidup lahir bathin dalam kehidupan bersama.

Aristoteles merumuskan negara hukum sebagai negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat agar tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negara dan setiap manusia perlu diajarkan rasa susila agar dapat menjadi warga negara yang baik. Peraturan yang sebenarnya menurut Aristoteles ialah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi antar warga negaranya dan yang memerintah suatu negara bukanlah manusia melainkan “pikiran yang adil”. Penguasa hanya sebagai pemegang hukum dan keseimbangan saja. Keadilan yang diterapkan Aristoteles adalah keadilan yang legal atau positif dan lebih diutamakan daripada prinsip kebaikan abadi manapun.

² Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, *Butir-butir pemikiran dalam hukum*, Cetakan Pertama, (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm 44.

Negara hukum adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan pada setiap warna negara. Dengan mengintroduksi konsep *Nomoi*, gagasan negara hukum yang dikemukakan **Plato** menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik didasarkan pada pengaturan hukum yang baik pula,³ dan gagasan tersebut dipertegas oleh **Aristoteles** (murid Plato), penulis buku berjudul *Politica*. Aristoteles menyatakan bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum untuk mencapai kesejahteraan.⁴

Dalam negara hukum, yang memerintah ialah hukum berbentuk undang-undang, peraturan-peraturan, dan produk-produk legislasi lainnya dengan tujuan untuk mengatur tata bernegara dan tata bermasyarakat agar tidak terjadi konflik. Jika terjadi konflik dalam masyarakat dapat diselesaikan menurut kriteria yang telah diakui dan diterima oleh masyarakat secara damai menurut undang-undang. Tujuannya ialah untuk mencapai kepastian serta memberikan kemantapan dan dorongan perubahan perkembangan dalam masyarakat secara tertib dan damai.

Gagasan Negara Hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang *rasional* dan *impersonal* dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan

³ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992) hlm 66.

⁴ Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, *Butir-butir... Op.cit*, hlm 120.

(*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi sebagai hukum dasar dan mempunyai kedudukan tertinggi (*the supreme law*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai *the guardian* dan sekaligus *the ultimate interpreter of the constitution*.⁵

Ide negara Hukum dilahirkan untuk membendung adanya kesewenangan-wenangan dari kekuasaan yang mempraktikkan sistem yang *absolute* dan mengabaikan hak-hak dari rakyat itu sendiri, sehingga kebebasan pemegang hak kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum. Untuk merealisasi pembatasan pemegang kekuasaan diwujudkan dengan cara keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, serta pembatasan kewenangan pembuat undang-undang.⁶ Secara sederhana, negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara. Penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Pemerintah harus tunduk pada hukum, bukan hukum yang tunduk kepada pemerintah.

Plato dalam **Jimly Asshiddiqie** menyatakan bahwa gagasan, cita, atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy*.⁷

⁵ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2013), hlm12.

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm18.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2013), hlm 395.

Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demokratia* dan *cratos* atau *kratia* dalam kata demokrasi. *Nomos* yang berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Bayangan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Oleh karena itu, istilah nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah asing yang berkembang di Amerika Serikat oleh **A.V. Dicey** dapat dikaitkan dengan prinsip *rule of law* dengan jargon *the Rule of Law, and not of Man*, maksudnya ialah yang dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang.⁸

Konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan oleh antara lain **Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte**, dengan menggunakan istilah bahasa Jerman yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, dikembangkan atas kepeloporan **A.V. Dicey** dengan sebutan *The Rule of Law*. Menurut **Julius Stahl**, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting, yaitu:⁹

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pemisahan dan Pembagian kekuasaan negara.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Adanya Peradilan tata usaha Negara.

Dalam sistem Anglo Saxon ada tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum *The Rule of Law*, yaitu: *Supremacy of Law* (hukum sebagai kekuasaan tertinggi);

⁸ Muntoha, *Negara...op.cit.*, hlm12.

⁹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm7.

Equality before the law (persamaan kedudukan bagi semua warga di muka hukum); *Constitution Based on Individual Rights* (konstitusi bukan sumber dari hak asasi manusia jika dimasukkan dalam konstitusi hanya sebagai penegasan bahwa HAM harus dilindungi).¹⁰ Isyarat adanya pengakuan kedaulatan hukum atau supremasi hukum berguna untuk mencegah adanya kekuasaan yang bersifat pribadi, baik yang berasal dari perorangan maupun satu golongan serta persamaan kedudukan di muka hukum (*Equality before law*).

Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, pada tanggal 18 Agustus 1945, para Pendiri Negara memberikan bentuk hukum pada tatanan politik pada negara Indonesia yang baru terbentuk dengan menetapkan dan memberlakukan Undang-Undang Dasar 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945 menerangkan tentang landasan kefilosofan dan tujuan dari negara, yang dirumuskan dalam bentuk kesatuan Pancasila. Tujuan negara dalam Pembukaan merumuskan bahwa pemerintah negara Indonesia dimaksudkan “untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Tatanan politik negara Indonesia yang dikehendaki adalah Negara Pancasila sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Asas kebijakan itu

¹⁰ Nukhtoh Arfawie, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Cetakan ke 1, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm 18.

dirumuskan pada Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang secara normatif harus menjadi acuan dalam menjalankan pemerintahan.

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan berbentuk Republik. Sudah jelas bahwa negara yang baru lahir adalah negara kesatuan berbentuk republik konstitusional. Selanjutnya Pasal 1 ayat (3) menjelaskan bahwa negara Indonesia adalah negara Hukum dan Pasal 1 ayat (2) menjelaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut undang-undang. Hal ini berarti demokrasi yang dilakukan Negara adalah demokrasi yang berdasarkan atas hukum karena terdapat keterkaitan antara Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3). Negara Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) dan di segi lain merupakan negara hukum yang demokratis (*democratic rule of law, demokratische rechtsstaat*).¹¹

Pemerintahan demokrasi merupakan pembagian dan pembatasan kewenangan dalam penyelenggaraan. Hal ini nampak dari ketentuan bahwa tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dengan kata lain dalam pembentukan undang-undang memerlukan persetujuan dari DPR.

Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 9 UUD 1945 dinyatakan bahwa presiden dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar dan dalam sumpah jabatannya, presiden akan memegang teguh Undang-Undang Dasar 1945,

¹¹ Jimly Assiddiqie, *Green Constitution Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Edisi Pertama, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm 108.

menunjukkan bahwa UUD 1945 menganut asas konstiusionalitas yang merupakan asas fundamental dari negara hukum.

UUD 1945 menghendaki bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti tatanan politik yang dikehendaki adalah yang dijiwai dan mengacu pada asas kepastian hukum yang mengimplikasikan asas legalitas serta asas-asas yang menjamin keutuhan tatanan hukum, asas persamaan yang mengimplikasikan asas kebebasan, asas demokrasi dan asas pemerintah (pengemban kekuasaan publik) yang mengabdikan kepada rakyat serta asas kewenangan kehakiman yang bebas yang mencakup asas peradilan. Dengan demikian semua tindakan pemerintahan harus selalu terbuka dan harus ada legitimasi dari sudut asas tersebut.¹²

Menurut pandangan **B. Arief Sidharta** tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum, sebagai berikut¹³

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- b. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat.
- c. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius atau Equality before the Law*).

Dalam Negara Hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasi orang atau kelompok orang tertentu. Dalam prinsip ini, terkandung

¹² Bernard Arief Sidarta, *Refleksi tentang struktur Ilmu Hukum*, Cetakan kedua, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm 46-48.

¹³ B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Edisi 3 Tahun II, (Jakarta: PSHK, 2004), hal 124.

jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan serta adanya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.

Asas demokrasi merupakan asas dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi diwujudkan melalui beberapa prinsip antara lain:

- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala.
- b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggung jawaban oleh badan perwakilan rakyat.
- c. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah.
- d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak.
- e. Kebebasan berpendapat atau berkeyakinan dan menyatakan pendapat.
- f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi.
- g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.

Secara teori maupun aplikasi, terdapat perbedaan antara pemerintahan dan pemerintah. Pemerintahan adalah seluruh urusan yang dilakukan oleh negara dalam

rangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dan untuk kepentingan negara, dengan kata lain pemerintahan adalah pelaksanaan tugas pemerintah. Sedangkan pemerintah adalah aparat atau organ atau alat yang menjalankan pemerintahan.¹⁴ Pemerintah mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:

- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak,
- b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi,
- c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

Perkembangan konstitusionalisme dapat dilacak dalam peradaban negara-negara Islam. Disaat bangsa eropa memasuki era kegelapan (*the dark age*) pada abad pertengahan, di Timur Tengah tumbuh dan berkembang pesat peradaban baru dilingkungan penganut ajaran Islam. Banyak inovasi baru dikembangkan yang mendorong kemajuan peradaban. Salah satunya ialah penyusunan dan penandatanganan persetujuan atau perjanjian bersama diantara kelompok-kelompok penduduk kota Madinah untuk membangun struktur kehidupan bersama. Kemudian hal ini berkembang menjadi kehidupan kenegaraan dalam pengertian modern seperti

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum...op .cit.*, hlm 28.

sekarang. Naskah persetujuan bersama itulah yang kita kenal dengan istilah Piagam Madinah (*Madinah charter*).¹⁵

Piagam Madinah merupakan piagam pertama yang tertulis secara keseluruhan dan terdiri dari 47 pasal. Pasal 1 menegaskan prinsip persatuan dengan menyatakan “*Innahum ummatan wa-hi-datan min duuni al-naas*“ (Sesungguhnya mereka adalah umat yang satu, lain dari itu, lain dari komunitas manusia yang lain). Piagam Madinah memberikan kebebasan bagi seluruh umat, bukan saja umat Islam tetapi agama lain juga mempunyai kebebasan dengan menjamin persamaan dan persatuan dalam keragaman tersebut.

Dalam penelitian **Azhary**, menjelaskan dengan baik karakteristik negara hukum dalam Islam dengan penerapannya baik pada periode Madinah hingga saat ini yang meliputi peradilan bebas, perdamaian, kesejahteraan, ketaatan rakyat.

Akibat dari kedinamisan dalam perkembangan kemajuan negara, maka konsep negara hukum ikut pula berkembang sehingga mengakibatkan perubahan prinsipil dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Negara harus bekerja demi kepentingan dan kesejahteraan rakyat dan bukan untuk kepentingan sekelompok orang yang dipercayakan untuk memegang tampuk pemerintahan. Oleh karena itu pemerintah harus melaksanakan kegiatan-kegiatan, tugas-tugas, wewenang-wewenang dan tanggung jawabnya guna meningkatkan taraf hidup rakyat dan menjamin kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Inilah yang disebut sebagai negara

¹⁵ Sri Rahayu Oktoberina dan Nike S, *Butir-butir...op.cit.*, hlm 194.

kesejahteraan (*welfare state*), sesuai dengan apa yang tersirat pada Pembukaan UUD 1945.

2. Teori Negara Kesejahteraan

Perkembangan konsep negara hukum saat ini sudah menuju pada konsep negara kesejahteraan. Hal ini erat kaitannya dengan peranan hukum administrasi negara terlihat dari peranan pemerintah yang semakin dominan untuk memberikan kesejahteraan kepada warganya.

Negara kesejahteraan bukanlah satu konsep pendekatan baku. Sering ditengarai adanya atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang diberikan pemerintah kepada warganya seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan. Hal tersebut diidentikan sebagai negara kesejahteraan dan kebijakan sosial namun faktanya sangat berbeda, sebab kebijakan sosial tidak mempunyai hubungan implikasi dengan negara kesejahteraan. Kebijakan sosial bisa diterapkan tanpa adanya negara kesejahteraan, tetapi sebaliknya negara kesejahteraan selalu membutuhkan kebijakan sosial untuk mendukung keberadaannya. Dalam negara kesejahteraan, negara sangat berperan secara aktif dalam mengelola dan mengorganisir perekonomian yang didalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.¹⁶

¹⁶Darmawan Triwibowo dan Sugeng Subagyo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm 11.

Satu negara dapat disebut sebagai negara kesejahteraan apabila mempunyai empat pilar utama yaitu:¹⁷

1. *Social citizenship*
2. *Full democracy*
3. *Modern industrial relation system dan*
4. *Right to education and expansion of modern mass education*

Keempatnya dimungkinkan dalam negara kesejahteraan karena negara memberlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial kepada warganya. Hak sosial itu mendapatkan jaminan selayaknya hak atas properti serta diberikan berbasis kewargaan bukan atas dasar kinerja atau kelas .

Di Inggris, konsep *welfare state* dipahami sebagai alternatif terhadap *the poor law* yang kerap menimbulkan stigma, karena hanya ditujukan untuk memberi bantuan bagi orang miskin. Dalam sistem *the poor law*, kesejahteraan negara difokuskan pada penyelenggaraan perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*) dan dipihak lain kewajiban negara (*state obligation*).

Kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk sebaik dan sedapat mungkin, baik untuk yang kaya maupun miskin, orangtua maupun anak-anak, pria ataupun wanita. Kesejahteraan ini diupayakan untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan

¹⁷*Ibid.*, hlm 24.

pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan (*well being*) warga negara secara adil dan berkelanjutan.¹⁸

Dalam negara kesejahteraan dapat dihubungkan dengan pertumbuhan perekonomian serta kesempatan kerja. Hak sosial tidak seharusnya menjadi disinsentif bagi warga yang terlibat dalam pasar tenaga kerja. Untuk itu negara harus menerapkan kebijakan tentang ketenaga kerjaan yang aktif sebagai upaya mendorong partisipasi warga dalam pasar tenaga kerja. Disisi lain luasnya basis hak sosial membutuhkan sumber pembiayaan yang memadai melalui perpajakan yang kuat dan hanya bisa diwujudkan dalam pertumbuhan ekonomi serta peran aktif pemerintah didalamnya. Kunci dari negara kesejahteraan terletak pada ketiga karakteristik tersebut yaitu peran negara dalam pertumbuhan ekonomi dan jaminan hak sosial kebijakan aktif tenaga kerja.

Adapun peran negara sebagai negara kesejahteraan, antara lain:¹⁹

1. Mengarahkan seluruh sistem perundangan dan lembaga untuk memberikan bantuan pada khalayak maupun golongan.
2. Menjamin kehidupan dan kesejahteraan penduduk miskin guna menegakkan keadilan distributif tanpa memihak.
3. Turut campur tangan dalam kepentingan umum ketika dalam bahaya atau dalam suatu kejahatan.

¹⁸ Hanif Vidi, *Teori Welfare State Menurut J.M.Keynes, Pemikiran dan Peran*, dalam <http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes>, Akses 03 Oktober 2011.

¹⁹ J uniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa, 2010), hlm 55.

Negara kesejahteraan merupakan cita-cita dari para *founding father* yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu: Demokrasi (*Democracy*), Penegakan Hukum (*Rule of Law*), perlindungan Hak Asasi Manusia, Keadilan Sosial (*Social Justice*) dan anti diskriminasi.²⁰

Ide mengenai sistem kesejahteraan negara yang berkembang di Indonesia biasanya lebih sering bernuansa negatif. Sebagai contoh, sering kita dengar bahwa sistem kesejahteraan negara adalah pendekatan yang boros, tidak kompatibel dengan pembangunan ekonomi yang menimbulkan ketergantungan pada penerimanya (*beneficiaries*). Akibatnya, tidak sedikit yang beranggapan bahwa sistem ini telah menemui ajalnya, alias sudah tidak dipraktikkan lagi di negara manapun. Anggapan ini tidak disertai dengan argumen ataupun riset sehingga banyak yang tidak berminat untuk membicarakan, dan apalagi, memperhitungkan pendekatan ini.

Kesejahteraan negara merujuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara *universal* dan *komprehensif* kepada warganya.

Indonesia menganut negara kesejahteraan terlihat dari cita-cita yang terkandung di dalam Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945. Pasal 33 menggambarkan pengelolaan perekonomian dikelola bersama atas asas kekeluargaan. Cabang perekonomian yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara, bumi, air,

²⁰ B. Arief Sidarta, *Refleksiop.cit.*, hlm 46.

dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sedang Pasal 34 menyebutkan fakir miskin dan orang terlantar dipelihara negara, begitu pula dengan pembukaan UUD 1945 tujuan negara didirikan untuk memajukan kesejahteraan umum.²¹

Pasal 33 dan 34 UUD 1945 tersebut menekankan pada kesejahteraan sosial. Meskipun mengesankan pandangan peran perekonomian yang lebih besar, asas kekeluargaan dan kebersamaan tetap menjadi ciri perekonomian Indonesia.

Dalam menerapkan negara kesejahteraan maka diharapkan dapat menjangkau kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik seperti pelayanan kesehatan, pendidikan dan lain-lain. Setiap kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah tentunya sangat mempengaruhi perilaku konsumsi masyarakat itu sendiri. Pembiayaan yang dipergunakan dalam membangun kesejahteraan masyarakat diperoleh melalui asuransi dan perpajakan. Kebijakan politik diserahkan kepada pemerintah yang berkuasa dan implementasinya harus mengacu pada teori kewenangan dan good government sebagai teori aplikasinya.²²

Esensi dari negara kesejahteraan adalah pemerintah harus mampu melindungi dan mensejahterakan setiap warga negara dengan menyediakan standar minimal yang layak menyangkut pendapatan, gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan. Dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan tugas pemerintah menyediakan anggaran

²¹ *Jaminan Sosial dan Negara Kesejahteraan* dalam www.jamsosindonesia.com, Akses 14 April 2015.

²² Nuryanto A.Daim, *Hukum Administrasi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm 260.

untuk memenuhi tersedianya standar minimal kebutuhan warga melalui perangkat alat hukum yang di aplikasikan dalam bentuk perundang-undangan. Untuk mewujudkan negara kesejahteraan diperlukan keterlibatan perorangan, pemerintahan, swasta, organisasi sosial, LSM dan juga aturan hukum yang efektif yang mengikat seluruh warga negara untuk ditaati dan dilaksanakan, sehingga tercapainya tujuan dari suatu negara yaitu kesejahteraan.

Welfare state menurut Islam berdiri di atas landasan moral dan material. Dengan kata lain , konsep *welfare state* dalam Islam merupakan upaya untuk mensinergikan kepentingan material duniawiyah dengan kepentingan spiritual ukhrowiyah. Di samping itu, konsep *welfare state* dalam Islam juga didasarkan pada prinsip Tauhid, *al-Adl* dan khilafah. Islam memiliki seperangkat tujuan dan nilai yang mengatur seluruh aspek kehidupan, termasuk didalamnya aspek sosial, ekonomi dan politik. Selain sebagai ajaran normatif, Islam juga berfungsi sebagai pandangan hidup (*World View*) bagi segenap para penganutnya. Dari hal ini, Tentu saja islam juga memiliki konsep ketatanegaraan yang berfungsi untuk merealisasikan kesejahteraan yang sinergis antara kepentingan duniawi dan ukhrowi.²³

Salah satu konsep negara yang bersumber dari paradigma Islam adalah gagasan yang dikemukakan oleh al-Farabi (w. 339 H/950 M) *tentang al-Madinatul al-Fadhilah* (negara utama). Poin pokok pemikiran **al-Farabi** tersebut antara lain :

²³ Muhammad Hambali, “*Paradigma Sistem Kappitalis dan Islam Tentang Welfare State*”, dalam <http://marx83.wordpress.com/tag/negara-sejahtera>, Akses 9 Agustus 2008.

- a. Pertama, motivasi atau dorongan alamiah manusia untuk berkelompok dan saling bekerjasama adalah dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan dan kesempurnaan hidupnya.
- b. Kedua, kondisi dan proses pembentukan negara oleh manusia atau warga yang mempunyai rasionalitas, kesadaran, dan kemauan bulat untuk membentuk negara, di mana masyarakat sempurna yang terkecil (*kamilah sugru*) merupakan kesatuan dari masyarakat yang paling ideal untuk dijadikan negara.
- c. Ketiga, pentingnya seorang pemimpin Negara Utama dianalogikan seperti jantungnya tubuh manusia, dan kualitasnya mensyaratkan seorang yang paling unggul dan sempurna di antara warganya, yaitu kualitas seorang filsuf yang mempunyai pengetahuan yang luas dan memiliki keutamaan-keutamaan.
- d. Keempat, negara dibedakan berdasarkan prinsip-prinsip (*mahadi'*) dari para warga negaranya, yaitu prinsip yang benar (Negara Utama) dan prinsip yang salah (negara jahiliah, fasik dan lain-lain).
- e. Dan kelima, pemimpin membimbing warga negaranya untuk mencapai kebahagiaan (*al-Sa'adah*) sebagai tujuan negara

Di samping itu, dalam bidang ekonomi negara mempunyai beberapa peranan yang antara lain:

- a. Memberantas kemiskinan dan menciptakan kondisi lapangan kerja dan tingkatan pertumbuhan yang tinggi.

- b. Meningkatkan stabilitas nilai riil uang.
- c. Menjaga hukum dan ketertiban.
- d. Menegakan keadilan sosial dan ekonomi.
- e. Mengatur keamanan masyarakat serta pemerataan pendapatan dan kekayaan.
- f. Menyelaraskan hubungan internasional dan pertahanan nasional

3. Teori Kewenangan/Kekuasaan

Teori kewenangan atau kekuasaan sangat berhubungan erat dengan konsep memerintah dan yang diperintah (*The rule and the roled*), dimana terdapat kekuasaan yang berkaitan dengan hukum (legal) dan hal yang tidak berkaitan dengan hukum (*illegal*). Kewenangan suatu negara yang berkaitan dengan hukum sebagai kaidah yang diakui dan dipatuhi (*being applyed*) oleh masyarakat yang diperkuat oleh negara.

Dalam hukum publik wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan yang bermakna sama, baik wewenang dibidang eksekutif, yudikatif maupun legislatif. Kekuasaan tersebut dapat berupa kekuasaan formal sebagai esensi dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan disamping unsur hukum. Kekuasaan yang dimiliki pelaku (subyek) kekuasaan bersumber pada lima hal yaitu kedudukan atau jabatan, kekayaan, kepercayaan atau kharisma, ketrampilan atau keahlian, dan kekuatan.

Pengertian kekuasaan adalah kemampuan setiap pemegang kekuasaan dalam mempengaruhi seseorang sesuai tujuan yang diharapkan oleh pemegang kekuasaan

(*van overheid*). Sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau pengakuan dari masyarakat.

Kekuasaan negara atas sumber daya alam berasal dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara hanya dipandang sebagai “*Territoriale publieke rechtsgemeenschap en onderdanen*” (wilayah publik dimiliki secara bersama-sama oleh setiap warga negara) berarti hak bangsa. yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat hukum yang diberikan kekuasaan untuk mengatur, mengurus, dan memelihara atas pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayah secara menyeluruh.²⁴

²⁴ Mukmin Zakie, *Hak Menguasai Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Buku Litera, 2013), hlm 18.

BAB III

TINJAUAN TERHADAP PENATAAN RUANG DAN ALIH FUNGSI LAHAN

A. Pengertian Lahan/Tanah,

Kata lahan tidak dikenal dan digunakan dalam pasal-pasal di UUPA maupun peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA lainnya. Istilah ini dapat ditemukan dalam Keputusan Presiden tentang kawasan industri pada Pasal 1 butir 4 Keppres No.98 Tahun 1993, kemudian diubah menjadi Keppres No.41 Tahun 1996, yang berbunyi bahwa “Kawasan peruntukan industri adalah bentangan lahan yang diperuntukkan bagi kegiatan industri...”. Kemudian penggunaan kata lahan banyak ditemukan dalam UU No.15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian pada Pasal 13 ayat(1) huruf c mengenai hak transmigran yang menyebutkan istilah lahan usaha dan lahan tempat tinggal, Pasal 25 ayat(2) penyiapan lahan dan ayat(6) pembukaan lahan tempat tinggal dan lahan usaha.

Dalam beberapa literatur, kata lahan sering digunakan oleh para tenaga ahli perencana pertanian atau perencana perkotaan. Mereka telah terbiasa untuk membedakan tanah beserta kedalamannya sebagai padanan kata bahasa Inggris *soil* dan lahan sebagai permukaan bumi disebut *land surface*.¹

Dalam Pernjelasan Umum Pasal 1 angka (1) UU.PLP2B dinyatakan bahwa: “Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik

¹ Mustofa dan Suratman, *Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Garfika, 2013), hlm 54.

yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia”. Lahan atau tanah adalah lapisan permukaan bumi yang biasa disebut dengan tanah. Tanah merupakan segala macam sumber materi, sebab dari tanah dapat diperoleh banyak hal untuk digunakan dan dimanfaatkan bagi sumber kehidupan dan penghidupan dari segala makhluk.

Tanah merupakan faktor pendukung utama bagi kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Fungsi tanah tidak hanya untuk tempat tinggal, tapi tempat tumbuh dan kembang sosial, politik, dan budaya seseorang ataupun kelompok komunitas dari masyarakat, ada ungkapan di masyarakat terhadap tanah “ *sadumuk batuk sanyari bumi ditohi tekaning pati*” yang menandakan betapa sangat berartinya tanah bagi manusia.²

Perolehan akan tanah, penggunaan dan pemanfaatannya merupakan hal yang sangat penting, karenanya informasi tentang data tanah sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam dunia usaha. Informasi tentang kepemilikan, kondisi, letak tanah, kegunaan dan pemanfaatan dari lahan atau tanah tersebut sangatlah penting. Oleh sebab itu pemerintah memberlakukan sistem pendaftaran tanah bagi setiap pemilik tanah untuk mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum.

² Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media dan UII FH PPS, 2009), hlm 9.

Sebagian besar tanah yang terdapat di wilayah Indonesia merupakan tanah pertanian, akan tetapi Undang-Undang tidak memberikan batasan yang tegas. Salah satunya yaitu Undang-Undang No. 56 Prp 1960 tentang penetapan luas lahan pertanian tidak memberikan pengertian tanah pertanian. Didalam Instruksi Bersama Menteri dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria 5 Januari 1961 No. Sekra 9/1/12 menjelaskan tanah pertanian sebagai berikut: "Tanah pertanian adalah semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Bila atas sebidang tanah luas berdiri rumah tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian".

Tanah pertanian biasanya digunakan untuk usaha dibidang pertanian, dalam hal ini diantaranya persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang, penggembalaan dan semua jenis penggunaan lain yang lazim dikatakan sebagai usaha pertanian. Pengertian tanah pertanian tersebut diatas dapat dijadikan sebagai tolak ukur suatu tanah yang dimiliki dapat dikategorikan sebagai tanah pertanian dan atau tanah non pertanian, yang masing-masing kategori tanah tersebut memiliki peruntukan yang berbeda-beda.

Penggunaan tanah disesuaikan dengan keadaan dan peruntukan tanah yang bersangkutan sehingga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan negara. Penggunaan tanah non pertanian biasanya digunakan dalam kaitannya dengan usaha atau kegiatan selain dibidang pertanian, seperti perumahan maupun sektor industri

dan jasa, oleh karena itu penggunaan tanah non pertanian sering diidentikkan dengan penggunaan tanah perkotaan.³

Pengertian tanah perkotaan adalah tanah yang berada dalam wilayah yang batasannya ditentukan berdasarkan lingkup pengamatan fungsi tertentu yang merupakan kumpulan pusat-pusat permukiman yang berperan dalam satuan wilayah pengembangan dan atau wilayah nasional.⁴

UUD 1945 merupakan landasan hukum tertinggi yang mengatur tentang bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara, untuk mengatur kelanjutannya, maka dibentuklah UUPA sebagai tindak lanjut dari tujuan atau misi yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan di atasnya dengan menetapkan sejumlah aturan mengenai prinsip dasar penguasaan tanah beserta struktur hak-haknya.

Sebagai contoh, Pasal 7 UUPA yang berisi larangan penguasaan tanah yang melampaui batas, Pasal 10 UUPA yang mewajibkan pemilik tanah pertanian untuk menggunakan sendiri tanah garapannya secara aktif untuk mencegah terjadinya pemerasan, Pasal 17 UUPA yang mengatur luas minimum dan maksimum kepemilikan tanah dalam satu keluarga atau badan hukum untuk menciptakan pemerataan penguasaan tanah, dan sebagainya.

Peranan pembangunan dalam masa-masa sekarang dirasakan adanya peningkatan kebutuhan akan tanah untuk keperluan berbagai macam aspek dalam

³ Johara.T Jayadinata, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah*, (Bandung: ITB, 1999), hlm 45.

⁴ Mustofa dan Suratman, *Penggunaan ...op.cit* hlm 32.

menumbuhkan pembangunan yang merata bagi lapisan masyarakat. Terutama pembangunan dibidang fisik baik desa maupun kota. Tanah sebagai modal dasar pembangunan memegang peranan yang sangat penting untuk melaksanakan kegiatan pembangunan, seperti mendirikan gedung sekolah, pelebaran jalan dan lain-lain. Akan tetapi, banyaknya tanah yang tersedia untuk keperluan pembangunan masih sangat terbatas. Dalam setiap kegiatan pembangunan tidak saja menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi juga dibutuhkan peran aktif dari pihak swasta dan masyarakat pada umumnya.⁵

Untuk memenuhi kebutuhan akan tanah bagi pemerintah maupun perusahaan swasta, sangat kecil kemungkinan untuk menggunakan tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara dikarenakan persediaan tanahnya yang terbatas. Sebagai solusi ialah menggunakan tanah-tanah hak rakyat dengan memberikan ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah. Sebagaimana telah ditentukan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada pasal 6 yang menyebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanah itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya sebagaimana hak *eigendom*, apalagi disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.

⁵ Yusriyadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*, Cetakan pertama, (Jakarta: Genta Publishing, 2010), hlm 112.

Dalam ketentuan tersebut tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubungan dengan fungsi sosialnya, maka sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak dengan ekonomi lemah.⁶

Lahan atau tanah merupakan sumber daya alam yang memiliki nilai penting, ditinjau dari sifat maupun sisi faktanya. sifat tanah yang tetap, tidak berubah, sehingga tanah mempunyai nilai investasi yang menjanjikan bagi sebagian besar masyarakat pada umumnya. Hal inilah yang menyebabkan adanya kecenderungan harga atau nilai jual tanah yang terus meningkat. Kedua yaitu karena faktanya, bahwa tanah merupakan tempat tinggal persekutuan atau masyarakat hukum adat, tanah sebagai tempat kehidupan dan penghidupan, tanah sebagai tempat penguburan warga persekutuan, dan tanah juga sebagai tempat perlindungan.⁷

⁶*Ibid*, hlm 114.

⁷*Ibid.*, hlm 35.

Dalam UUD 1945 Pasal 33 menjelaskan bahwa, “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat...”. Penguasaan hak atas tanah juga diakui secara nyata dalam UUPA sebagai peraturan yang mengatur secara khusus mengenai bidang keagrariaan.

Lahan merupakan kekayaan alam yang memiliki fungsi luas dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan manusia. Dari segi ekonomi, lahan tetap menjadi komoditas utama dari berbagai kegiatan produksi baik komoditas pertanian maupun komoditas non pertanian. Oleh karena sifat tanah yang demikian, maka sangat mungkin perkembangan kebutuhan lahan akan semakin terus bertambah seiring dengan permintaan akan lahan.⁸

Isu yang berkembang saat ini dijadikan sebagai bahan kajian di bidang pertanahan yang berkaitan erat dengan konversi atau alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian. Alih fungsi tanah pertanian atau konversi lahan pertanian sangat tidak menguntungkan khususnya di sektor pertanian yang berkaitan dengan produktivitas hasil pertanian. Konversi atau alih fungsi lahan pertanian mempunyai kecenderungan yang meningkat seiring dengan bertumbuh dan berkembangnya sektor perekonomian serta penambahan penduduk.⁹

Alih fungsi lahan pertanian dipergunakan untuk pemukiman, penyediaan industri, jalan raya maupun fasilitas umum lainnya. Semua peruntukan dari usaha alih

⁸ Maria SW. Soemardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Gramedia, 2008), hlm 31.

⁹ www.google.com/search?q=kebijakan+pengendalian+konversi+lahan+sawah+ke+on+pertanian&btnG=.com, diakses pada tanggal 28 Oktober 2013.

fungsi lahan tersebut disebabkan adanya pertumbuhan penduduk serta pembangunan ekonomi. Apabila hal ini terus menerus berlangsung, dampak dan resiko yang sangat mungkin terjadi berupa kerawanan pangan atau kelangkaan pangan.

Pada kenyataannya banyak peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang terkait dengan pemanfaatan lahan maupun upaya untuk mengendalikan konversi lahan pertanian, namun melihat fenomena yang saat ini terjadi menunjukkan bahwa peraturan tersebut kurang efektif. Kurang efektifnya pelaksanaan peraturan tersebut terlihat jelas pada masa-masa otonomi daerah yang juga dilihat dari kurang efektifnya peraturan-peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah pusat karena adanya kemandirian pemerintah kabupaten atau kota untuk dapat merumuskan kebijakan pembangunannya sendiri.

1. Hak Atas Tanah Menurut Hukum Adat

Hukum adat mencerminkan kultur tradisional dan aspirasi mayoritas rakyatnya. Hukum yang berakar dari perekonomian subsistensi serta kebijakan peternalistik, kebijakan yang diarahkan pada pertalian kekeluargaan. Penilaian yang serupa dibuat dari hukum yang diterima dibanyak negara terbelakang. Hampir dimanapun hukum ini gagal untuk mencapai cita-cita modernisasi. Sistem tradisional kepemilikan tanah tidak cocok dengan penggunaan tanah yang efisien, karena karakternya yang sudah kuno dari hukum komersial yang dapat menghalangi investasi asing. Bahkan yang paling mendasar adalah hukum yang diterima tidak

dipersiapkan untuk menyeimbangkan hak-hak pribadi dengan hak masyarakat dalam kasus intervensi ekonomi yang terencana.

Di Indonesia hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, dimana sendi-sendi dari hukum tersebut berasal dari masyarakat hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Dengan demikian hukum tanah adat adalah hak milik dan penguasaan atas sebidang tanah yang ada pada masyarakat adat di masa lampau dan masa kini, serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis, dan ada yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis.¹⁰

Menurut Hukum Tanah Adat yang tidak tertulis, tanah adalah kepunyaan bersama dari seluruh warga masyarakat. Wilayahnya terbatas pada lingkungan-lingkungan tertentu, misalnya desa di Jawa, hutan di Tapanuli atau negara di Minangkabau. Dengan berlakunya Undang-Undang tentang ketentuan-ketentuan Pokok Pemerintah Desa, penggunaan istilah-istilah tersebut kemudian diseragamkan dengan memakai istilah "desa" sebagai kesatuan wilayah yang terkecil atau terendah dibawah kecamatan. Tanah adalah suatu hak yang tidak lepas dari kehidupan manusia. Tanah adalah tempat untuk mencari nafkah, mendirikan rumah atau tempat kediaman, dan juga menjadi tempat dikuburnya orang pada waktu meninggal. Artinya, tanah adalah hal yang sangat diperlukan manusia. Agar tidak ada ketidakjelasan hak antara satu sama lain pihak, maka diperlukanlah aturan-aturan yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah. Aturan-aturan atau kaedah-kaedah

¹⁰ Supriyadi, *Hukum Agraria*, Cetakan kelima, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012),, hlm 9.

yang mengatur hubungan manusia dengan tanah ini disebut dengan hukum tanah menurut hukum adat.¹¹

Menurut hukum adat di Indonesia, ada 2 (dua) macam hak yang timbul atas tanah, antara lain:

- a. Hak persekutuan, yaitu hak yang dimiliki, dikuasai, dimanfaatkan, dinikmati, diusahai oleh sekelompok manusia yang hidup dalam suatu wilayah tertentu yang disebut dengan masyarakat hukum (persekutuan hukum). Lebih lanjut, hak persekutuan ini sering disebut dengan hak ulayat, hak dipertuan, hak purba, hak komunal, atau *beschikingsrecht*.
- b. Hak Perseorangan, yaitu hak yang dimiliki, dikuasai, dimanfaatkan, dinikmati, diusahai oleh seseorang anggota dari persekutuan tertentu. Secara ringkas, hubungan di antara keduanya bersifat kembang Kempis, artinya apabila hak persekutuan itu semakin besar maka semakin kecil hak perseorangan, dan begitu juga dengan sebaliknya. Hukum tanah adat dalam hal hak persekutuan atau hak pertuanan dapat dilihat dari manusia yang berdiam disuatu pusat tempat kediaman yang disebut sebagai masyarakat desa. Selain itu ada juga yang berdiam secara tersebar di pusat-pusat kediaman yang kedudukannya sama dengan yang lain dengan kata lain, masyarakat tersebut berhak atas tanah itu, mempunyai hak-hak

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi (Jakarta: Jambatan 2008), hlm 158.

tertentu atas tanah itu untuk melakukan perbuatan hukum baik keluar maupun ke dalam persekutuan.¹²

2. Hak Atas Tanah Menurut Hukum Nasional

Sebelum di terbitkan Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), berlaku Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerd.) yang memberikan kedudukan penting terhadap tanah dan benda-benda yang melekat pada tanah. Hal ini tercantum pada Pasal 520 KUHPerd yang berbunyi: “Pekarangan dan benda tak bergerak lainnya yang tidak dipelihara dan tiada pemilikinya dan seterusnya, adalah milik negara”. Dari rumusan tersebut, sangat jelas bahwa pada prinsipnya semua tanah harus ada pemilikinya. Pasal 519 dinyatakan bahwa ada kebendaan yang bukan milik siapapun juga adalah milik negara, milik badan kesatuan atau milik seseorang.¹³

Dari rumusan kedua pasal tersebut dapat diketahui bahwa khusus untuk pekarangan dan benda tak bergerak selain dimiliki orang secara bebas, baik secara individu maupun milik bersama dan milik badan kesatuan, maka seluruh pekarangan (tanah) dan benda tak bergerak lainnya merupakan milik negara.¹⁴

Dengan berlakunya UUPA, maka sebagian ketentuan dalam Buku II KUHPerd. dinyatakan tidak berlaku, sepanjang mengenai bumi, air, serta kekayaan

¹² Ari Sukanti dkk, *Hukum Tanah di Belanda dan Indonesia*, Edisi Pertama, (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012), hlm 137.

¹³ Kartini Mulyadi dan Gunawan Wijaya, *Seri Hukum Harta Kekayaan, Hak-Hak Atas Tanah*, Cetakan ke 5, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm 2.

¹⁴ *Ibid.*, hlm 2.

alam yang terkandung didalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik. Dengan demikian, UUPA mencabut seluruh ketentuan mengenai hukum agraria dalam hal ini ialah bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi yang berlaku selama masa penjajahan.

UUPA secara umum tidak mengenal adanya kepemilikan tanah seperti yang dikenal dalam KUHPerd. Sehubungan dengan perombakan sistem hukum tanah dari konsepsi hukum perdata yang bersandar pada KUHPerd. menjadi konsepsi hukum yang bersandar pada hukum adat, terdapat delapan hal yang dikemukakan dalam Penjelasan Umum UUPA butir II (1) hingga (8) yang merupakan dasar-dasar hukum agraria nasional diantaranya:

Dasar kenasionalan pada Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa secara keseluruhan menjadi hak seluruh bangsa Indonesia dan bukan menjadi hak para pemiliknya saja. Selain itu, pulau-pulau yang ada di wilayah Indonesia tidak semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah pulau tersebut. Dari pengertian tersebut, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa merupakan hubungan hak ulayat yang ada pada tingkatan paling atas yaitu tingkatan mengenai seluruh wilayah negara dan bersifat abadi (Pasal 1 ayat (3)). Hal ini berarti selama seluruh rakyat Indonesia bersatu sebagai bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa masih ada pula maka tidak ada suatu kekuasaan yang dapat memutus atau meniadakan hubungan

tersebut. Hubungan tersebut tidak berarti meniadakan hak milik perseorangan atas (sebagian dari) bumi.

Berdasarkan hal tersebut, hubungan yang ada merupakan hubungan hak ulayat bukan hubungan milik. Dalam hak ulayat terdapat istilah hak milik, begitu juga dengan hukum agraria yang baru terdapat hak milik yang dapat dipunyai seseorang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atas bagian bumi Indonesia. Hal ini dapat dilihat Pasal 4 jo Pasal 40 UUPA, dan hanya permukaan bumi saja yang dapat dimiliki atau di haki oleh seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun temurun, terkuat dan terpenuhi yang dapat dimiliki orang atas tanah, maka terdapat juga Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa dan hak-hak lain yang ditentukan dengan undang-undang Pasal 4 jo. Pasal 16. “Asas *domein*” tidak dikenal dalam hukum agraria baru karena bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan asas dari negara yang merdeka. UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak perlu dan tidak pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia atau negara sebagai pemilik tanah. Lebih tepat jika negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak sebagai Badan Penguasa. Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa: ” Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara”. Maksud dikuasai bukan berarti dimiliki, tetapi memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi, antara lain:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kekuasaan negara terhadap tanah yang dimiliki seseorang dengan suatu hak dibatasi oleh isi dan hak itu artinya ialah sejauh mana negara memberi kekuasaan kepada pemilik tanah untuk menggunakan haknya, sampai disitu pula batas kekuasaan negara.

Pasal 5 UUPA juga mengakui adanya tanah sebagai hak ulayat sepanjang masyarakat ulayat itu masih ada, dan tanah mempunyai fungsi sosial artinya tanah yang dimiliki seseorang akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi apalagi jika hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bagi masyarakat dan negara. Untuk itu pemilik tanah diwajibkan untuk memeliharanya dengan baik agar bertambah kesuburannya dan mencegah dari kerusakan.

Pasal 21 UUPA menyatakan bahwa hanya warga Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah. Selain warga Indonesia, orang asing tidak boleh

mempunyai hak milik atas tanah namun negara hanya memberikan hak pakai kepadanya. Warga Negara Indonesia baik pria maupun wanita mempunyai hak yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapatkan manfaat dan hasilnya.

Negara mengharuskan tanah pertanian untuk dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri dan terdapat batasan minimum luas tanah yang harus dimiliki guna menghindari penguasaan tanah secara berlebihan. Negara perlu mempunyai rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan negara. Rencana Umum (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia kemudian dirinci menjadi rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah yang diatur dalam Pasal 14 UUPA. Dengan adanya *planning*, maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpinpin dan teratur sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.¹⁵

B. Pengertian Tata Ruang dan Tata Guna Tanah

Pertumbuhan dan perkembangan pembangunan disegala bidang selama ini telah menampakkan hasil, terutama pada masa sebelum dan sesudah era reformasi. Akan tetapi disisi lain juga menimbulkan persoalan-persoalan baru yang semakin kompleks sehingga konsekuensinya ialah terjadi perubahan secara besar-besaran di masyarakat.

¹⁵ Mustofa dan Suratman, *Penggunaan ... op.cit.*, hlm 63.

Kompleksitas pembangunan diantaranya pertumbuhan dan perkembangan sarana dan prasarana daerah, terutama semenjak adanya otonomi daerah. Kebutuhan akan sarana dan prasarana itu antara lain perumahan, perkantoran, perdagangan, industri, pelayanan jasa, pariwisata dan lain-lain.

1. Pesatnya pembangunan yang terjadi menimbulkan berbagai persoalan berkaitan dengan pemanfaatan lahan diantaranya:
2. Terbatasnya lahan yang tersedia dengan berbagai fungsi peruntukan.
3. Pemanfaatan dan pengelolaan lahan dan pola tata ruang belum sepenuhnya dilaksanakan secara terpadu dan menyeluruh.
4. Penggunaan lahan sering kali terjadi penyimpangan dari peruntukannya.
5. Persaingan untuk mendapatkan lokasi lahan yang didukung atau berdekatan dengan fasilitas perkotaan sebagai akibat pertumbuhan dan perkembangan perkotaan.
6. Rendahnya kesadaran hukum masyarakat terhadap kepatutan atas kewajiban sebagai warga negara.

Tanah merupakan unsur ruang yang strategis dan pemanfaatannya tidak dapat dilepaskan dengan penataan ruang wilayah. Demikian pula dengan penataan ruang yang pada hakekatnya antara lain merupakan pengaturan persediaan, penggunaan dan peruntukan tanah, air dan ruang angkasa. Sesuai yang diamanatkan UUPA, maka UU No.24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang mengamanatkan pula bahwa penataan ruang perlu dikembangkan pola pengelolaan tata guna tanah Pasal 2, 14 dan 15 UUPA dalam bentuk nyata yang telah dituangkan dalam Rencana Tata Guna

Tanah (RTGT) dan sekaligus dijiwai oleh undang-undang lain yang mengurus perihal tanah.

Pengertian Tata Guna Tanah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan. Tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil.¹⁶ Sedangkan menurut Johana T. Jayadinata menyatakan bahwa tata guna tanah (*land use*) pengaturan penggunaan tanah dimana yang dibahas bukan hanya berkenaan dengan penggunaan permukaan bumi di daratan saja, tetapi juga permukaan bumi di lautan.¹⁷

Tujuan pemerintah dalam pelaksanaan RTGT adalah untuk mengatur persediaan, peruntukan, penggunaan tanah agar dapat memberikan manfaat yang Lestari, Optimal, Serasi dan Seimbang (LOSS). Disamping itu RTGT bukan hanya sebagai suatu prosedur penyediaan tanah, tetapi juga sebagai pengarahan kegiatan penggunaan tanah dalam jangka pendek maupun panjang sehubungan dengan rencana pembangunan.¹⁸

Tata guna tanah mempelajari mengenai tanah dengan unsur alam lain seperti tubuh bumi, air, iklim dan lainnya dan tak kalah pentingnya ialah mempelajari

¹⁶ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 *tentang Penatagunaan Tanah*.

¹⁷ Johana T Jayadinata, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Edisi Pertama, (Bandung: ITB,1986), hlm 7.

¹⁸ Hasni, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah, Dalam Konteks UUPA, UUPR, UUPPLH*, Edisi Kedua, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm 45.

tentang kegiatan manusia baik dalam kehidupan sosial, maupun dalam kehidupan ekonomi. Jadi, dalam tata guna tanah diperlukan sumber daya alam lainnya dan sumber daya manusia. Terdapat empat unsur esensial dalam tataguna tanah yaitu:¹⁹

- a. Adanya serangkaian kegiatan atau aktifitas yaitu: pengumpulan data lapangan tentang penggunaan, penguasaan, kemampuan fisik, pembuatan rencana atau pola penggunaan tanah, penguasaan dan keterpaduan. Dilakukan secara integral dan koordinasi dengan instansi lain.
- b. Dilakukan secara terencana dalam arti harus sesuai dengan prinsip lestari, optimal, serasi dan seimbang.
- c. Adanya tujuan yang hendak dicapai dan sejalan dengan pembangunan untuk kemakmuran rakyat.
- d. Harus terkait langsung dengan peletakan proyek pembangunan dengan memperhatikan DSP (Daftar Skala Prioritas).

Tindakan yang dilakukan dalam penatagunaan tanah diantaranya adalah:

- a. Mengusahakan agar tidak terjadi kesalahan tempat penggunaan tanah, sehingga harus memperhatikan kemampuan fisik tanah, kondisi sosial, faktor ekonomi masyarakat.
- b. Mengusahakan agar tidak terjadi kesalahan dalam pengurusan penggunaan tanah, agar kualitasnya tidak menurun.

¹⁹ Imam Koeswahyono, *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna tanah*, (Handout kuliah, tidak diterbitkan, 2002), hlm 17

- c. Pengendalian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat atas tanah untuk menghindari konflik.
- d. Agar terjamin kepastian hukum bagi hak atas tanah warga masyarakat.

Pasal 14 UUPA berisi tentang Ruang Lingkup dari Tata Guna Tanah (*Land Use Planning*) antara lain:

- a. Untuk keperluan negara.
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan yang Maha Esa.
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan,
- d. Untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, perikanan serta sejalan dengan itu,
- e. Untuk keperluan perkembangan industri, transmigrasi dan pertambangan.

1. Asas-asas Tata Guna Tanah

Pembuatan rencana tata guna tanah diupayakan sejalan dengan asas ini, agar kesejahteraan dan kemakmuran dapat tercapai. Ada tiga asas dalam tata guna tanah yaitu:²⁰

- a. Prinsip Penggunaan Aneka (*Principle of Multiple Use*). Diupayakan agar perencanaan harus dapat memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada kesatuan tanah tertentu.

²⁰ Imam Koeswahyono, *Hukum... op.cit.*, hlm 17.

- b. Prinsip Penggunaan Maksimal (*Principle of Maximum Production*).
Perencanaan harus diarahkan untuk memperoleh hasil fisik yang setinggi-tingginya untuk memenuhi kebutuhan yang mendesak.
- c. Prinsip Penggunaan yang optimal (*Principle of Optimization use*).
Perencanaan harus diarahkan agar memberikan keuntungan yang sebesar-besarnya bagi pengguna tanpa merusak kemampuan lingkungan.

2. Permasalahan dalam Penataan Ruang

Ada enam permasalahan utama dalam penataan tanah atau ruang di Indonesia yaitu sebagai berikut:²¹

- a. Pertumbuhan kota yang kurang terencana dengan segala dampaknya, contohnya: rendahnya pelayanan prasarana dasar komunitas kota.
- b. Beralih fungsinya lahan pertanian beririgasi teknis dan lingkungan alami secara kurang terkendali.
- c. Proses marginalisasi komunitas lokal, terutama oleh yang tak mempunyai atau tak mampu memanfaatkan sumber daya yang tersedia.
- d. Menurunnya kualitas lingkungan ditandai dengan bertambahnya kuantitas perkampungan kumuh di daerah urban.
- e. Bertambahnya spekulasi tanah yang mengakibatkan terbatasnya akses masyarakat untuk mendapatkan rumah yang laik dan terjangkau.

²¹ Imam Kuswahyono dan tunggal Anshari Setianegara. *Bunga Rampai Politik dan Hukum Agraria di Indonesia*, (Malang: UM Press bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2000), hlm 95-96.

- f. Timbulnya berbagai perselisihan sosial ekonomis akibat terjadinya benturan dalam pemanfaatan ruang.

Menurut A.P. Parlindungan, problema dasar penatagunaan tanah dalam kaitannya dengan penataan ruang adalah sebagai berikut:

- a. Keterpaduan antara instansi, karena sejak lama setiap aktifitas dilakukan sektoral dan senantiasa tidak menguntungkan.
- b. Peningkatan dan persebaran penduduk tidak merata yang memerlukan penanganan khusus.
- c. Berbagai produk hukum yang berbeda dan menangani persoalan sejenis.
- d. Belum terdata dengan baik seluruh aset di setiap daerah yang sistematis.
- e. Keterkaitan aspek perpajakan dengan pemukiman yang belum baik dalam program insentif dan disinsentif.

Dalam hal tanah sebagai unsur ruang (ruang darat), penatagunaan dimaksudkan sebagai tindakan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Kebijakan penatagunaan tanah saat ini diatur dalam PP No. 26 Tahun 2008 tentang Penatagunaan Tanah yang mengacu pada UU Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007). Dalam PP No. 26 Tahun 2008 ditegaskan bahwa kebijakan penatagunaan tanah dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya, baik sudah terdaftar maupun belum terdaftar, begitu juga dengan tanah negara, serta terhadap tanah ulayat.

3. Pengendalian pemanfaatan ruang

Pengendalian pemanfaatan ruang sebagai upaya mewujudkan tertib tata ruang merupakan proses yang sangat penting dalam penataan ruang. Pengendalian dimaksudkan agar terwujud tata ruang sesuai dengan yang telah direncanakan. Pengendalian pemanfaatan ruang menurut Pasal 35 UU Penataan Ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif serta pengenaan sanksi.

a. Peraturan zonasi (Zoning)

Pada hakekatnya zona adalah sebagian dari muka bumi, (baik air maupun darat) Zoning yaitu membuat zona tentang peruntukan penggunaan dari muka bumi yang bersangkutan yang menyajikan fakta sangat diperlukan untuk perencanaan pembangunan wilayah.²²

Peraturan zonasi merupakan ketentuan yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendaliannya untuk setiap zona peruntukan, sesuai dengan rencana rinci tata ruang. Setiap pengaturan zonasi harus mempertimbangkan nilai ekonomi ruang dan nilai sosial budaya serta efisiensi aktifitas kegiatan pada setiap zona pemanfaatan ruang.

Peraturan zonasi terdiri atas arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan peraturan zonasi sistem provinsi, dan peraturan zonasi pada wilayah kabupaten atau kota. Ketiga hal tersebut saling berkaitan satu sama lain.

²² Hasni, *Hukum...op.cit.*, hlm 80

Peraturan zonasi berisi tentang ketentuan yang harus atau dibolehkan sesuai dengan syarat, dan tidak boleh dilaksanakan pada zona pemanfaatan ruang yang terdiri atas ketentuan tentang amplop ruang (koefisien dasar ruang hijau, koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan dan garis sempadan bangunan), penyediaan sarana dan prasarana serta ketentuan lain yang dibutuhkan untuk mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan. Ketentuan lain yang dimaksud misalnya pemanfaatan ruang yang berkaitan dengan keselamatan penerbangan, pembangunan pemancar alat komunikasi atau pembangunan jaringan listrik tegangan tinggi. Selain itu, peraturan zonasi juga harus berisi ketentuan tentang intensitas pemanfaatan ruang; sarana dan prasarana, minimum penanganan dampak pembangunan; serta kelembagaan dan administrasi.

b. Perijinan

Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib memiliki ijin dan wajib melaksanakan ketentuan perijinan tersebut. Ijin diberikan untuk menjamin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang, peraturan zonasi dan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang. Ijin juga diberikan untuk mencegah dampak negatif pemanfaatan ruang, serta melindungi kepentingan umum dan masyarakat luas.

Ketentuan perizinan adalah ketentuan yang diberikan pemerintah yang mempunyai kewenangan dan legalitas untuk kegiatan pemanfaatan ruang.²³

Ketentuan perizinan berfungsi sebagai alat pengendali dalam penggunaan lahan untuk mencapai kesesuaian pemanfaatan ruang, dan rujukan dalam membangun ketentuan perizinan, disusun berdasarkan ketentuan umum peraturan zonasi yang sudah ditetapkan dan ketentuan teknis berdasarkan peraturan perundang-undangan sektor terkait lainnya.

Izin pemanfaatan ruang tersebut menurut Pasal 163 PP No. 15 Tahun 2010 berupa:

- 1) Ijin prinsip, merupakan ijin yang diberikan pemerintah pusat atau daerah, sebagai pertimbangan pemanfaatan lahan berdasarkan aspek teknis, politis, sosial dan budaya sebagai dasar pemberian ijin lokasi. Ijin ini dapat berupa SPPL (Surat Penunjukan Penggunaan Lahan).
- 2) Ijin lokasi, merupakan ijin yang diberikan pada pemohon untuk memperoleh ruang yang dibutuhkan dalam rangka melakukan aktivitasnya. Ijin lokasi diberikan berdasarkan ijin prinsip dan menjadi dasar untuk melakukan pembebasan tanah.
- 3) Ijin penggunaan pemanfaatan tanah, merupakan ijin yang menjadi dasar untuk permohonan mendirikan bangunan.

²³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grfindo Persada, 2011), hlm 212

- 4) Ijin mendirikan bangunan, merupakan ijin yang menjadi dasar dalam mendirikan bangunan dan diberikan berdasarkan pada rencana detail tata ruang dan peraturan zonasi.
- 5) Ijin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan ijin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh pemerintah pusat atau daerah (tergantung kewenangannya). Ijin pemanfaatan ruang yang dikeluarkan dan/atau diperoleh dengan tidak melalui prosedur yang sesuai dengan ketentuan, batal demi hukum.

Ijin pemanfaatan ruang yang diperoleh melalui prosedur yang benar, tetapi terbukti tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, dibatalkan oleh pemerintah pusat atau daerah (tergantung kewenangannya). Kerugian yang timbul akibat pembatalan ijin tersebut dapat diminta pengganti yang layak kepada instansi pemberi ijin. Sementara, ijin yang tidak sesuai lagi sebagai akibat adanya perubahan rencana tata ruang wilayah dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat atau daerah (tergantung kewenangannya) dengan memberi ganti rugi yang layak kepada pemilik ijin pemanfaatan ruang. Bentuk pengganti kerugian tersebut dapat berupa uang, ruang pengganti, permukiman kembali, kompensasi, dan/atau urun saham.

Mekanisme perizinan terkait pemanfaatan ruang yang menjadi wewenang pemerintah kabupaten mencakup pengaturan keterlibatan masing-masing instansi perangkat daerah terkait dalam setiap perizinan yang diterbitkan. Ketentuan teknis prosedural dalam pengajuan izin pemanfaatan ruang maupun forum pengambilan

keputusan atas izin yang akan dikeluarkan, yang akan menjadi dasar pengembangan standar operasional prosedur (SOP) perizinan. Dan ketentuan pengambilan keputusan apabila dalam dokumen RTRW kabupaten belum memberikan ketentuan yang cukup tentang perizinan yang dimohonkan oleh masyarakat, individual maupun organisasi.

C. Pengertian Ketahanan Pangan

Pasal 1 butir 4 dinyatakan bahwa Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Ketahanan pangan memiliki dimensi yang sangat luas dan melibatkan banyak sektor pembangunan. Keberhasilan pembangunan ketahanan pangan tidak hanya ditentukan oleh performa salah satu sektor saja, tetapi juga oleh sektor lainnya. Dengan demikian sinergi antar sektor serta sinergi pemerintah dan masyarakat (termasuk dunia usaha) merupakan kunci keberhasilan pembangunan ketahanan pangan.

Ketahanan pangan tidak dapat diukur melalui kondisi swasembada pangan, sebab kondisi swasembada pangan tidak selalu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang diindikasikan dari mengalirnya impor pangan. Sering kali terjadi

gangguan produksi akibat ancaman pemanasan global (*global warming*) yang menyebabkan perubahan iklim secara ekstrim, selain itu masalah konversi lahan pertanian, peningkatan hama dan penyakit serta berbagai bencana alam.

Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun. Dalam hal ini petani memiliki kedudukan strategis dalam ketahanan pangan karena petani merupakan produsen pangan dan sekaligus kelompok konsumen terbesar yang sebagian masih kekurangan dan membutuhkan daya beli yang cukup untuk membeli pangan. Petani harus memiliki kemampuan untuk memproduksi pangan sekaligus juga harus memiliki pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka sendiri. Disinilah perlu sekali peranan pemerintah dalam melakukan pemberdayaan petani.

Saat ini kesejahteraan petani pangan relatif rendah dan cenderung menurun. Kondisi ini dapat menyebabkan prospek ketahanan pangan secara nasional akan terganggu. Kesejahteraan tersebut ditentukan oleh berbagai faktor dan keterbatasan, diantaranya yang utama adalah:

1. Sebagian petani miskin karena memang tidak memiliki faktor produktif apapun kecuali tenaga kerja yang dimilikinya (*they are poor because they are poor*) , dalam hal ini keterbatasan sumber daya manusia yang ada (rendahnya kualitas pendidikan yang dimiliki petani pada umumnya)

menjadi masalah yang cukup rumit, disisi lain kemiskinan yang structural menjadikan akses petani terhadap pendidikan sangat minim.

2. Luas lahan petani sempit dan mendapat tekanan untuk terus terkonversi. Pada umumnya petani di Indonesia rata-rata hanya memiliki tanah kurang dari 1/3 hektar, jika dilihat dari sisi produksi tentu saja dengan luas tanah semacam ini tidak dapat di gunakan untuk memenuhi kehidupan sehari-hari bagi petani.
3. Terbatasnya akses terhadap dukungan layanan pembiayaan, ketersediaan modal perlu mendapatkan perhatian lebih oleh pemerintah pada umumnya permasalahan yang paling mendasar yang dialami oleh petani adalah keterbatasan modal baik dalam penyediaan pupuk atau benih.
4. Tidak adanya atau terbatasnya akses terhadap informasi dan teknologi yang lebih baik. Petani di Indonesia kebanyakan masih mengolah tanah dengan cara tradisional hanya sebagian kecil saja yang sudah menggunakan teknologi canggih. Tentu saja dari hasil produksinya sangat terbatas dan tidak bisa maksimal.
5. Infrastruktur produksi (air, listrik, jalan, telekomunikasi) yang tidak memadai. Pertanian di Indonesia mayoritas masih berada di wilayah pedesaan sehingga akses untuk mendapatkan sarana dan prasarana penunjang seperti tersebut diatas sangat terbatas dan tidak merata.
6. Struktur pasar yang tidak adil dan eksploitatif akibat posisi tawar petani (*bargaining position*) yang sangat lemah.

7. Ketidak mampuan, kelemahan, atau ketidaktahuan petani sendiri.

Tanpa penyelesaian yang mendasar dan komprehensif dalam berbagai aspek diatas kesejahteraan petani akan terancam dan ketahanan pangan akan sangat sulit tercapai. Peranan pemberdayaan masyarakat oleh pemerintah harus dijadikan sebagai perhatian utama demi terwujudnya ketahanan pangan. Ketahanan pangan dapat terwujud dengan baik jika pengelolaannya dikelola mulai dari skala kecil yaitu di rumah tangga. Jika akses masyarakat dalam mendapatkan kebutuhan pangan sudah baik maka ketahanan pangan pada skala besar secara tidak langsung akan terwujud.

Sampai sekarang program pemerintah yang berhubungan dengan pembangunan ketahanan pangan belum dapat memenuhi kebutuhan masyarakat secara menyeluruh. Pembangunan ketahanan pangan yang ada masih bersifat skala besar saja, sedangkan pemenuhan pangan pada masyarakat terkecil seringkali terabaikan.

D. Pengertian Alih Fungsi Lahan dan Faktor Yang Mempengaruhi

Peningkatan ketahanan pangan merupakan salah satu tujuan pembangunan nasional, sektor pertanian salah satunya yang selama ini masih diandalkan oleh negara Indonesia karena sektor pertanian mampu memberikan pemulihan dalam mengatasi krisis yang terjadi di Indonesia. Keadaan inilah yang menunjukkan bahwa sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang handal dan mempunyai potensi besar dalam pemulihan ekonomi nasional melalui ketahanan pangan nasional.

Dengan demikian diharapkan kebijakan di sektor pertanian lebih diutamakan. Namun setiap tahun untuk luas lahan pertanian selalu mengalami penyusutan diakibatkan alih fungsi lahan.

Alih fungsi lahan pertanian merupakan salah satu fenomena sering terjadi pada saat ini dalam hal pemanfaatan lahan. Hal ini terjadi dikarenakan penambahan penduduk dan kegiatan pembangunan yang semakin tinggi. Tingginya kebutuhan akan lahan yang dipergunakan untuk menyelenggarakan kegiatan disektor pertanian maupun non pertanian. Hal ini sesuai dengan prinsip ekonomi, bahwa pengguna selalu akan memaksimalkan penggunaan lahannya.

Kegiatan yang dianggap tidak produktif dan tidak menguntungkan, dengan cepat akan digantikan dengan kegiatan lain yang lebih produktif dan menguntungkan. Persaingan terjadi dalam hal pemanfaatan yang paling menguntungkan, sehingga dapat mendorong terjadinya perubahan pemanfaatan lahan.

Setiap orang dan atau badan yang menggunakan tanah untuk kegiatan pembangunan fisik dan atau untuk keperluan lain yang berdampak pada struktur ekonomi, sosial budaya dan lingkungan wajib memperoleh ijin peruntukan penggunaan tanah dari bupati. Perijinan ini diatur dalam Pasal 85, 86, 87 Perda No. 4 tahun 2011 tentang RT RW.

Alih fungsi lahan atau lazimnya disebut sebagai konversi lahan adalah perubahan fungsi sebagian atau seluruh kawasan lahan dari fungsinya semula (seperti yang direncanakan) menjadi fungsi lain yang menjadi dampak negatif (masalah) 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 memenuhi kebutuhan penduduk yang semakin bertambah jumlahnya dan meningkatnya tuntutan akan mutu kehidupan yang lebih baik.

Alih fungsi tanah merupakan suatu kegiatan perubahan penggunaan tanah dari suatu kegiatan menjadi kegiatan lainnya. Alih fungsi tanah muncul sebagai akibat pembangunan dan peningkatan jumlah penduduk. Pertambahan penduduk dan peningkatan kebutuhan tanah untuk kegiatan pembangunan telah merubah struktur kepemilikan dan penggunaan tanah secara terus menerus. Perkembangan sektor industri yang semakin pesat mengakibatkan alih fungsi tanah pertanian secara besar-besaran. Selain untuk memenuhi kebutuhan sektor industri, alih fungsi tanah juga untuk memenuhi kebutuhan primer manusia yang jumlahnya lebih banyak.

Alih fungsi tanah pertanian untuk memenuhi kebutuhan sektor-sektor tersebut, sebagian besar berasal dari lahan pertanian yang berupa tanah sawah. Kecenderungan ini tentunya dapat memperlemah kemampuan mempertahankan swasembada pangan sebagai salah satu prestasi yang diraih bangsa Indonesia dibidang pertanian.²⁴

Alih fungsi tanah merupakan fenomena yang tidak dapat dihindarkan dari pembangunan. Upaya yang mungkin dilakukan adalah dengan memperlambat dan mengendalikan kegiatan alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah non pertanian.

²⁴ Adi Sasono dalam Ali Sofyan Husein, *Ekonomi Politik Penguasaan Tanah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1955), hlm 14.

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi alih fungsi lahan pertanian seperti di atas kiranya dapat dikelompokkan menjadi 10 faktor penting yang sering terjadi di suatu wilayah antara lain:²⁵

1. Faktor Ekonomi

Pendapatan dari hasil pertanian (terutama padi) masih jauh dari kecukupan untuk memenuhi kebutuhan hidup petani dan kalah bersaing dengan yang lain (terutama non pertanian) seperti usaha industri dan perumahan, dll. Hal inilah yang mendorong mereka tertarik pada usaha lain di luar pertanian dengan harapan pendapatannya mudah meningkat dengan mengganti lahan pertanian (sawah) menjadi lahan non pertanian.

2. Faktor Demografi

Dengan semakin bertambahnya penduduk, berarti akan memerlukan tempat untuk hidup (tanah) dan usaha. Tempat hidup (tanah) didapat dari hasil jual beli lahan milik warisan atau tanah Negara. Hal ini jelas akan menyempitkan dan mengurangi luas tanah secara cuma-cuma disamping adanya keinginan dari keturunannya untuk merubah lahan pertanian yang sudah ada.

3. Faktor Pendidikan dan IPTEKS

Dengan pendidikan yang masih kurang dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang rendah yang dimiliki oleh mayoritas petani di Indonesia dan tidak adanya mental baja dan ketangguhan dalam mengelola pertanian atau

²⁵ [www.google.com/search?q=kebijakan+pengendalian+konversi+lahan+sawah+ke+ non+pertanian&btnG=.com](http://www.google.com/search?q=kebijakan+pengendalian+konversi+lahan+sawah+ke+non+pertanian&btnG=.com) , diakses pada tanggal 28 Oktober 2013.

usaha yang diinginkan maka sering terjadinya sebagian masyarakat cenderung mengambil jalan pintas dalam mengatasi masalah hidup seperti usaha seadanya (mengeksploitasi lahan pertanian hingga tidak produktif/rusak, menjual tanah, merubah lahan pertanian ke non pertanian) tanpa memikirkan dampak yang ditimbulkan, sehingga manakala terjadi masalah maka kerugianlah yang di dapat (menderita).

4. Faktor Sosial dan Politik

Faktor sosial yang merupakan pendorong alih fungsi lahan antara lain: perubahan perilaku, konversi dan pemecahan lahan, sedangkan sebagai penghambat alih fungsi lahan adalah hubungan pemilik lahan dengan lahan dan penggarap. Faktor Politik dapat dilihat dari dinamika perkembangan masyarakat sebagai efek adanya otonomi daerah dan dinamika perkembangan masyarakat dunia , tentunya ingin menuntut hak pengelolaan tanah yang lebih luas dan nyata (mandiri), sehingga disini dapat timbul keinginan adanya upaya perubahan tanah pertanian (alih fungsi lahan pertanian).

5. Perubahan Perilaku

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (alat komunikasi, transportasi, informasi radio, tayangan TV, dan lainnya) berpengaruh terhadap perubahan sikap para petani. Seperti contoh, mereka beranggapan bahwa kehidupan di perkotaan lebih menyenangkan dibandingkan tinggal di desa dan berprofesi sebagai petani.

6. Konversi dan pembagian lahan pertanian

Keinginan untuk mengadakan konversi dan pembagian lahan pertanian dapat menyebabkan terjadinya perubahan hak kepemilikan tanah atau hak pengelolaan tanah, sehingga yang dapat terjadi adalah perubahan lahan pertanian menjadi non pertanian yang menyebabkan terjadinya pengurangan (penyempitan) terhadap lahan pertanian.

7. Otonomi Daerah dan Perkembangan Masyarakat Dunia

Adanya kebijakan otonomi daerah menuntut pemerintah daerah dan masyarakatnya agar lebih luas dan mandiri dalam setiap pengelolaan potensi daerah (tidak terkecuali pemanfaatan lahan pertanian). Guna mendapatkan PAD yang sebesar-besarnya, hal ini jelas menuntut adanya konsekuensi perubahan tentang status kepemilikan maupun pengelolaan tanah pertanian yang ujungnya tentunya ingin mengadakan upaya mengalihkan fungsi lahan pertanian (sawah), walaupun harus melalui konflik atau ketegangan dengan berbagai pihak.

8. Faktor Kelembagaan

Kelembagaan Petani seperti Himpunan Kerukunan Tani (HKTI), Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan), dan lainnya belum mempunyai kekuatan dan peran yang mantap terhadap anggotanya maupun dalam hubungannya dengan pihak pemerintah, maupun pihak lain yang terkait meskipun sudah ada perundang-undangan yang mengatur yaitu UU No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Hal ini terjadi karena adanya

masalah internal kelembagaan seperti anggota pengurus dengan latar belakang yang beragam dan sebagian besar anggotanya merupakan orang yang tidak berada dan tidak dapat berkomitmen dalam persatuan demi kemajuan organisasi dan anggotanya dan lebih banyak mementingkan pribadi atau golongannya, sehingga yang terjadi melemahkan kekuatan organisasi atau lemah dalam posisi tawar terutama dengan pemerintah sebagai mitra kerjanya padahal pemerintah seharusnya bertanggung jawab penuh terhadap kehidupan sekaligus kemajuan organisasi ini. Posisi tawar yang dimaksud menyangkut pengendalian kestabilan harga bahan pangan (makanan pokok misal beras). Setiap terdapat gejolak kenaikan harga sembako, maka para konsumennya mengeluh karena menurutnya akan menyebabkan kenaikan harga barang atau kebutuhan lainnya sehingga menyebabkan pengeluaran biayanya semakin tinggi.

9. Faktor Instrumen Hukum dan Penegakannya

Sebenarnya terdapat banyak instrument hukum yang dibuat oleh pemerintah untuk mengendalikan atau menghambat lajunya alih fungsi lahan pertanian. Secara kongkrit UU yang dimaksud diawali ketika bangsa Indonesia belum lama merdeka, yakni: Undang-Undang yang menyangkut keagrariaan No. 5 / 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mengatur kepemilikan lahan (*land reform*, lahan eigendom, dll) maupun untuk mengelolanya baik oleh negara maupun warganya. UU No. 41 / 2009 tentang

Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Mengatur tentang larangan alih fungsi lahan agar dapat menjamin ketersediaan pangan.

E. Pengertian Hukum dan Penegakan Hukum

Norma hukum yang saling berhubungan merupakan ciri khas dari hukum administrasi karena aturan-aturan yang diterapkan oleh pemerintah (penguasa) harus dilakukan secara umum. Hal ini dikarenakan jika harus dilakukan oleh pembentuk undang-undang, maka tidak memungkinkan untuk dapat terlaksanakan dan norma yang ada harus disesuaikan dengan keadaan dan perkembangan yang ada dimasyarakat. Dengan demikian undang-undang dalam arti formil memberikan rangka kepada organ pemerintah untuk membuat norma-norma yang bersifat materil.

Seperti diketahui bahwa setelah ditetapkannya undang-undang akan selalu diikuti dengan peraturan pemerintah yang dilanjutkan dengan peraturan menteri dan diakhiri dengan peraturan daerah dan lainnya, baru setelah itu akan terbit petunjuk pelaksanaan seperti penerbitan keputusan perijinan baik ijin lokasi, ijin penetapan lokasi, ijin perubahan penggunaan tanah dan lain-lain. Semuanya itu merupakan salah satu bentuk dari keputusan tata usaha negara. Sangat jelas bahwa bentuk perijinan berupa norma atau aturan terakhir dari aturan atau yuridis karena diterbitkan paling akhir dari peraturan-peraturan yang mendahuluinya. Penerima ijin dapat langsung menggunakannya sebagai dasar hukum untuk melakukan aktifitas sesuai dengan bidang kegiatannya.

Selain itu antara pemerintah dan masyarakat terdapat hubungan timbal balik, pada satu sisi masyarakat mempengaruhi pemerintah (penguasa) dalam menjalankan tugasnya, dan disisi lain pemerintah memberi pengaruh pada masyarakat. Dalam hubungannya pada masyarakat, pemerintah melakukan berbagai kegiatan berupa tugas yang dibedakan antara tugas mengatur dan mengurus. Tugas mengatur merupakan tugas negara yang menyangkut peraturan-peraturan yang harus dipatuhi oleh warga negara. Diantara tugas mengatur yang harus dipatuhi meliputi perintah dan larangan yang akhirnya melahirkan perijinan. Sedangkan tugas mengurus dari pemerintah meliputi penyediaan sarana dan prasarana baik finansial maupun personal sebagai tindakan aktif dari pemerintah. Jadi pemerintah dalam hal ini akan bertindak mengatur dan mengurus segala hal yang berkaitan dengan warga negaranya.

Negara Indonesia sebagai negara hukum modern. Pembukaan UUD 1945, secara tegas menyatakan bahwa salah satu tujuan dari negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara yang menganut paham *welfare state* dengan kewajiban meberikan pelayanan publik (*public service*) sebagai konsekuensi dari penyerahan tugas dan tanggung jawab yang semakin besar kepada negara untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran warganya. Hal ini akan berdampak pada intervensi negara terhadap berbagai aspek kehidupan warganya. Kewajiban negara untuk memberikan pelayanan publik merupakan persyaratan mutlak yang harus dilaksanakan dan merupakan hak bagi warga untuk memperolehnya.

Berkaitan dengan tugas negara yakni memberikan pelayanan publik, perijinan merupakan salah satu diantara tugas tersebut yang artinya dalam memperoleh perijinan membutuhkan pelayanan dari aparat pemerintah untuk memprosesnya. Berdasarkan prinsip mudah, cepat dan transparan.

Pasal 9 ayat (2) UUPA mengatur tentang tiap-tiap warga negara baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapatkan manfaat dan hasil untuk diri sendiri maupun keluarganya. Pasal ini merupakan kebijakan pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan keadilan, tetapi pengambil kebijakan ini apakah sudah memhami secara benar dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Terdapat 4 (empat) syarat sikap dalam pengambilan kebijakan yang diperlukan yaitu:²⁶

1. *Comprehension*: Pemahaman tentang peraturan perundang-undangan, baik yang tersurat maupun yang tersirat.
2. *Competence*: Mempunyai kewenangan atau legalitas untuk bertindak.
3. *Courage*: Keberanian untuk bertindak.
4. *Compassion*: Tindakan rasa empati atau kepedulian terhadap nasib orang lain.

Dari keempat syarat tersebut yang sulit untuk dipenuhi adalah keberanian (*courage*) karena para pengambil kebijakan bisa dianggap sebagai orang yang kontroversial padahal sepanjang untuk menegakkan keadilan dan kebenaran tidak

²⁶ Moelyoto, *Bahan Ajar perkuliahan Penegakan Hukum Agraria*, 2014.

akan menjadi masalah karena yang lazim dilakukan itulah yang salah. Sikap berani yang ditunjukkan oleh pengambil kebijakan sudah saatnya untuk ditumbuh kembangkan, yaitu berani mengambil tindakan secara mandiri, bebas dari pengaruh hal-hal yang tidak relevan ataupun mendapat intervensi dari pihak lain.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penegakan hukum dalam kehidupan adalah terwujudnya keadilan dan ketertiban, yang selanjutnya akan mewujudkan kedamaian, kerukunan, dan kesejahteraan dalam masyarakat, karena hukum bertujuan:

1. Mengangkat harkat dan martabat manusia, melalui penegakan hukum, prinsip persamaan dan kemerdekaan, yakni setiap manusia wajib menjunjung tinggi hukum, mentaati prinsip persamaan dan kemerdekaan, sehingga tidak seorangpun yang dapat memperkosa hak orang lain, baik dari aspek hukum dan pemerintahan bahwa kemerdekaan itu adalah hak setiap orang, maka perbudakan itu harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Pada pembukaan UUD 1945 dinyatakan “bahwa kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa karena itu penjajahan harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”
2. Mengharmoniskan hubungan dalam kehidupan, melalui pembinaan persaudaraan, persatuan, dan ukhuwah, serta berlaku sopan terhadap mereka yang beragama lainnya,

3. Memberi perlindungan terhadap hak asasi manusia dalam bentuk memberi perlindungan terhadap jiwa, agama, kehormatan, akal, dan harta benda, serta memelihara keamanan, dan ketenteraman bangsa dan negara melalui pengawasan teritorial dan penegakan hukum secara adil,
4. Membangun kehidupan yang lebih baik dan modern menuju sejahtera juga merupakan sebuah kewajiban semua, yakni dengan mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungan sebagai sumber kekayaan yang harus digali dan dikembangkan, yang dilakukan oleh sumber daya manusia yang profesional untuk kemakmuran rakyat.

Menegakkan kebenaran dan keadilan merupakan tugas berat dari setiap aparat pengambil kebijakan dan merupakan tantangan yang tidak akan pernah selesai. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini sudah memadai untuk dilakukan tindakan terhadap setiap pelanggaran yang terjadi dan menjadikan sebagai efek jera bagi pelanggar.

Pembukaan UUD 1945 mengamanatkan bahwa tujuan negara adalah untuk melindungi rakyat Indonesia dan tumpah darah Indonesia, kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ketertiban dunia. Pasal 33 ayat (3) menjelaskan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan dari rakyat, bertindak sebagai badan penguasa yang memberi wewenang kepada negara pada tingkatan tertinggi untuk mengatur, menentukan hak dan mengatur hubungan hukum yang berkaitan dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Dalam pengaturan selanjutnya dibuatlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA. Pasal 20 dan Pasal 6 UUPA mengatur tentang Hak Milik atas tanah yang memberi wewenang pada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain diatas sebidang tanah yang dimilikinya yang hampir sama dengan kewenangan negara karena sifat hak milik adalah hak yang terkuat dan terpenuh serta turun temurun dan dapat dialihkan dengan mengingat fungsi sosial dari tanah.

Dalam kerangka ketahanan pangan nasional, pemerintah membuat aturan perlindungan lahan pertanian yaitu UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU.PLP2B) sebagai pengaturan pencegahan terhadap alih fungsi lahan dari sawah ke non sawah dan dari pertanian menjadi non pertanian. Kemudian dipertegas kembali aturan pelaksanaannya melalui PP. No.1 Tahun 2011 tentang Penetapan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Penetapan tersebut mengacu pada UU No. 26 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (UU.RTRW) yang memetakan kawasan atau zonasi lahan pertanian. Untuk melaksanakan peraturan tersebut diterbitkan Peraturan Menteri Pertanian No. 07/PM/OT-140/2012 yang memuat Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan, Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Untuk pelaksanaan peraturan tersebut pemerintahan propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta bersama DPRD membuat aturan-aturan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Kemudian pemerintah kabupaten Bantul bersama DPRD setempat

menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) tentang penetapan wilayah atau kawasan pertanian melalui Perda No. 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul 2010 – 2030 sebagai payung hukum dalam melaksanakan tugas terhadap perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dan sudah cukup untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian karena seluruh peraturan tersebut berisi ketentuan-ketentuan larangan, kebolehan dan konsekuensi terhadap pelanggaran yang terjadi.

Penegakan hukum (*law enforcement*) dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menetapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum baik melalui prosedur peradilan maupun prosedur arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya. Dalam arti sempit penegakan hukum menyangkut kegiatan penegakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan yang melibatkan aparat penegak hukum.

Aparat penegak hukum diharapkan memahami fungsi hukum dan mengedepankan hukum dalam bertindak. Artinya dalam setiap aktifitas penegakan hukum mereka harus bersandar pada hukum yang berlaku. Saat ini masyarakat sudah banyak yang tahu akan hukum. Dengan begitu masyarakat menuntut para penegak hukum untuk benar-benar paham dan memberlakukan hukum.

Salah satu aspek terpenting dalam penegakan hukum adalah bagaimana mengenalkan hukum kepada masyarakat dan menggalakan kesadaran hukum bagi mereka. Penegak hukum tidak boleh menganggap masyarakat hanya sebagai obyek

dalam penegakan hukum, tetapi harus melibatkan masyarakat sebagai subyek dalam penegakan hukum. Dengan melibatkan masyarakat dalam penegakan hukum, maka masyarakat akan merasa lebih memiliki, memahami, menghargai dan tentunya dapat menumbuhkan kesadaran hukum mereka.

Banyak orang beranggapan bahwa hukum di Indonesia adalah undang-undang yang dogmatis, tanpa memperdulikan gejala yang timbul dalam masyarakat. Tidak sedikit orang yang memanfaatkan hukum untuk kekayaan pribadi tanpa memperdulikan rasa keadilan yang didamba oleh masyarakat. Mereka beranggapan bahwa keadilan tidak penting, asal mereka puas dan bisa kaya sudah cukup. Anggapan ini jelas sangat keliru dan meresahkan masyarakat yang awam tentang hukum serta masyarakat kalangan bawah yang tidak terlindungi. Disinilah perlunya penegakan hukum.

Dalam penegakan hukum tidak hanya berdasarkan hukum secara formal saja, dimana hukum hanya berdasar aturan-aturan saja, dan hukum hanya diberlakukan sebagai penjaga dari setiap pelanggaran atau diformat hanya untuk mencegah setiap pelanggaran, tetapi hukum harus lebih progresif, yang berarti hukum harus dilihat dari sisi keadilan masyarakat, sehingga ketika hukum itu ditegakkan maka rasa keadilan akan benar-benar dirasakan oleh masyarakat.

BAB IV

**IMPLEMENTASI PERDA NO. 4 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA TATA
RUANG DAN WILAYAH KABUPATEN BANTUL 2010 - 2030
TERHADAP LARANGAN ALIH FUNGSI LAHAN**

A. Hasil Penelitian

1. Deskripsi Wilayah Kabupaten Bantul

Kabupaten Bantul merupakan bagian integral dari wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang meliputi empat kabupaten dan satu kota. Kabupaten Bantul memiliki wilayah seluas 506,85 km² yang secara administratif pemerintahan terbagi dalam 17 kecamatan, 75 desa, dan 933 pedukuhan atau dusun.

Jumlah penduduk Kabupaten Bantul pada tahun 2012 adalah 927.951 jiwa, dengan jumlah penduduk terbanyak di Kecamatan Banguntapan dengan jumlah penduduk 120.123 jiwa dengan kepadatan 4.218 jiwa/km². Data di bawah ini menunjukkan jumlah penduduk menurut jenis kelamin yang tersebar di Kabupaten Bantul periode 2007 – 2012.

**Tabel 1. JUMLAH PENDUDUK BERDASARKAN JENIS KELAMIN DI
KABUPATEN BANTUL**

TAHUN	2012	2011	2010	2008	2007
Jumlah Pria (jiwa)	462.793	459.459	454.491	414.046	408.780
Jumlah Wanita (jiwa)	465.158	461.804	457.012	428.010	422.877
Total (jiwa)	927.951	921.263	911.503	842.056	831.657

Sumber Data: BPS Provinsi DI Yogyakarta

Secara geografis, apabila dilihat dari bentang alamnya, wilayah Kabupaten Bantul terdiri dari daerah dataran yang terletak pada bagian tengah dan daerah perbukitan yang terletak pada bagian timur dan barat, serta kawasan pantai di sebelah selatan. Kondisi bentang alam tersebut relatif membujur dari utara ke selatan. Secara geografis, Kabupaten Bantul terletak antara $07^{\circ}44'04''$ $08^{\circ}00'27''$ Lintang Selatan dan $110^{\circ}12'34''$ - $110^{\circ}31'08''$ Bujur Timur. Dengan topografi sebagai dataran rendah dan lebih dari separuhnya (60%) merupakan daerah perbukitan yang kurang subur yakni:

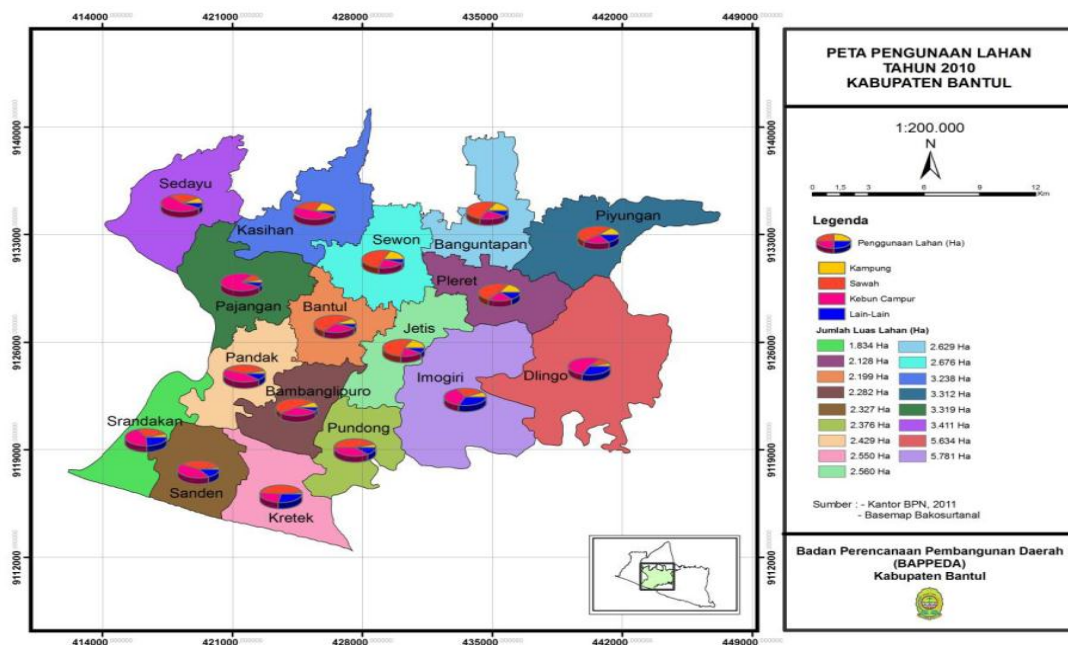
- a. Bagian barat, adalah daerah landai yang kurang subur serta merupakan perbukitan yang terbentang dari Utara hingga Selatan dengan luas 89,86 km² (17,73 % dari seluruh wilayah).
- b. Bagian Tengah, adalah daerah datar dan landai dan merupakan daerah pertanian yang subur yaitu seluas 210.94 km² (41,62 %).
- c. Bagian Timur, adalah daerah landai, miring dan terjal yang keadaannya masih lebih baik dari daerah bagian Barat, seluas 206,05 km² (40,65%).
- d. Bagian Selatan sebenarnya merupakan bagian dari daerah bagian Tengah dengan keadaan alamnya yang berpasir dan sedikit berlagun, terbentang di Pantai Selatan yaitu dari Kecamatan Srandakan, Sanden dan Kretek.

Tingkat kemiringan tanah, ketinggian wilayah, serta jenis tanah sangat menentukan dalam penggunaan lahan untuk usaha pertanian dan jenis tanaman yang akan ditanam. Dengan kondisi demikian maka penggunaan lahan dapat dibagi menjadi tiga jenis yaitu : lahan sawah, lahan bukan sawah dan lahan non pertanian. Klasifikasi kemiringan lahan di Kabupaten Bantul dibagi menjadi enam kelas dan

hubungan kelas kemiringan/lereng dengan luas sebarannya. Apabila dilihat per wilayah kecamatan terlihat bahwa wilayah kecamatan yang paling luas memiliki lahan miring terletak di Kecamatan Dlingo dan Imogiri, sedangkan wilayah kecamatan yang didominasi oleh lahan datar terletak di Kecamatan Sewon dan Banguntapan.

Penggunaan lahan adalah sebaran lahan yang terdapat dikabupaten Bantul dan diklasifikasikan menjadi Kampung atau Permukiman, Sarana Sosial ekonomi dan budaya, Pertanian, Perhubungan, Perindustrian, Pariwisata, Pertambangan, Hutan, dan Air Permukaan. Sebaran penggunaan lahan tersebar di 17 Kecamatan di wilayah Kabupaten Bantul dapat dilihat dalam peta gambar dibawah ini

Daftar Gambar 1 Peta Pnggunaan Lahan Tahun 2010 Kab. Bantul



Menurut jenisnya penggunaan lahan di kabupaten Bantul dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2. Penggunaan Lahan di wilayah Kabupaten Bantul tahun 2010

No	Kecamatan	Jenis Penggunaan Lahan (Ha)							Jumlah	Lain-lain
		Pemukiman	Sawah	Tegalan	Kebun Campur	Hutan	Tanah Tandus	Tambak		
1.	Bambanglipuro	175,09	1164,61	0	819	0	0	0	123,31	2282
2.	Banguntapan	436,35	1319,83	7,68	655,01	0	0	0	210,13	2629
3.	Bantul	171,85	1213,33	2,00	688,92	0	0	0	122,89	2199
4.	Dlingo	121,55	261,00	1705,41	1460,00	1198	0	0	888,05	5634
5.	Imogiri	238,93	922,98	2128,00	1186,00	187	23	0	1095,9	5781
6.	Jetis	406,71	1347,53	105,00	513,00	0	0	0	187,76	2560
7.	Kasihan	555,02	851,14	107,15	1567,61	0	0	0	157,08	3.238
8.	Kretek	38,64	954,43	209,45	470,00	0	302	0	575,48	2550
9.	Pajangan	112,58	280,67	430,55	2295,0	0	0	0	200,21	3319
10.	Pandak	89,94	984,99	44,00	1063,0	0	0	0	247,07	2429
11.	Piyungan	334,80 0	1325,95	551,16	717,0	0	0	0	383,09	3312
12.	Pleret	234,50	716,91	634,91	356,0	0	0	0	185,68	2128
13.	Pundong	82,60	875,62	456,0	733,5	0	0	0	228,28	2376
14.	Sanden	51,64	836,08	123,0	896,0	0	119	0	301,28	2327
15.	Sedayu	273,46	980,66	72,20	1840,49	0	0	0	244,18	3411
16.	Sewon	473,23	1408,76	2,00	645,42	0	0	0	146,59	2676
17.	Srandakan	75,32	484,46	53,00	693,88	0	99	30	398,34	1834
	Jumlah	3872,2 0	159828,9 6	6631,52	16599,8 4	1385	543	30	5694,48	50685
	Presentase	7,64	31,43	13,08	35,72	2,73	1,07	0,06	11,24	100,0

Sumber : Dinas Pertanian dan Kehutanan Kab.Bantul

Status kepemilikan lahan lahan yang ada di Kabupaten Bantul diklasifikasikan menjadi: Hak Negara, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Milik Adat, Hak Pakai Tanah, Tanah Kasultanan dan Tanah Desa.

Hasil wawancara Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul, diwakili oleh **Bapak Bardjono** dari Seksi Sarana dan Prasarana Data Agribisnis yang dilakukan pada tanggal 26 Maret 2015, Dalam lima tahun terakhir (2009 – 2013) telah terjadi penyusutan lahan seluas 50 ha pertahun, yang diakibatkan alih fungsi lahan. Perubahan penggunaan lahan tersebut dipergunakan untuk perumahan, rumah tinggal, industri, perdagangan dan jasa dan lain-lain, seperti yang terlihat pada tabel 3 di bawah ini.¹

Tabel 3. Perubahan Penggunaan Lahan Pertanian ke Non Pertanian

No	Jenis Penggunaan Lahan Non Pertanian	Luas (m2)
1	Rumah Tinggal	153.589
2	Rumah Tinggal & Tempat Usaha	92.251
3	Perumahan	177.608
4	Industri	10.686
5	Rumah Sakit	6.385
6	Toko	4.836
7	Gudang	24.727
8	Pendidikan	14.356
9	Rumah Sakit	6.385
	Jumlah	572.824

Sumber : BPN, 2010

¹ Hasil wawancara dengan Bp. Bardjono (seksi Sarana dan Prasarana Data Agribisnis) mewakili Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Bantul tanggal 26 Maret 2015

Selanjutnya menurut Bp. Bardjono bahwa perubahan alih fungsi lahan (konversi) dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh Bupati yang antara lain terdiri dari Bappeda, Dinas Perijinan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pertanian dan Kehutanan dan Badan Pertanahan Kabupaten Bantul yang merupakan SKPD terkait, yang menangani proses perijinan perubahan peruntukan tanah.

Kendala yang terjadi dalam penegndalian alih fungsi lahan di Kabupaten Bantul adanya regulasi yang tidak efektif berjalan dan kurang difahami oleh SKPD. Terkait, karena pelaksana dilapangan bukanlah pucuk pimpinan melainkan hanya staff yang ditugaskan mewakili institusinya. Selain itu adanya pergeseran wilayah dimana desa yang berbatasan dengan perkotaan merupakan masalah tersendiri, terutama dalam nilai tanah masih tetap tidak berubah sedangkan pajak akan tanah semakin tinggi diakibatkan lokasi tanah tersebut berdampingan dengan perkotaan.(lihat gambar 2)

Daftar Gambar 2. Perumahan di pinggir sawah



Kendala yang lain adalah adanya faktor kepentingan dari masing-masing institusi terhadap perubahan alih fungsi lahan. Dengan kondisi tersebut, maka dalam pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan tidak akan dapat berjalan sesuai dengan tujuan diterbitkannya Perda.

Selain hal tersebut pengambilan keputusan pemberian izin juga tidak dapat menjamin pengendalian lahan, dikarenakan sering ditemukan bahwa sebelum proses pengambilan keputusan pihak pemohon perijinan biasanya telah mengantongi rekomendasiterlebih dahulu dari pemangku kepentingan.

Data pemetaan tata ruang yang masih minim dan kurang akurat yang dimiliki instansi terkait, juga ikut mempengaruhi terjadinya alih fungsi lahan

Menurut salah seorang petani pemilik lahan yang terkena zonasi di Kecamatan Sewon, bahwa perubahan alih fungsi lahan yang pernah dilakukannya adalah bertujuan untuk menghindari pajak tinggi karena letak lahan tanahnya berbatasan dengan wilayah perkotaan, dan hasil dari menggarap lahannya tidak mencukupi untuk kehidupan keluarga. Dalam proses pengajuan perubahan alih fungsi lahan memakan waktu yang cukup lama dan mengalami penurunan terhadap status tanah yang semula Hak milik menjadi Hak Guna Usaha.²

Dari hasil wawancara terhadap kedua nara sumber tersebut dapat di ambil kesimpulan sementara bahwa regulasi perundang-undangan yang mengatur alih fungsi lahan belum dapat berjalan secara efektif.

² Hasil wawancara dengan petani pemilik lahan (Bp. Wahid), di Kecamatan Sewon pada tanggal 26 Maret 2015

Penegakan hukum terhadap pelanggar alih fungsi lahan masih berjalan di tempat dan belum dapat diandalkan disebabkan aspek instrumen hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang berkaitan dengan perubahan fungsi lahan pertanian kadang tidak sinkron. Di satu sisi pemerintah daerah berusaha untuk mempercepat pembangunan, di sisi lain adanya perlindungan lahan dari guna mempertahankan ketersediaan pangan dan tidak boleh di alih fungsikan. Kelemahan lain pada aspek regulasi atau peraturan itu sendiri terutama terkait dengan masalah kekuatan hukum, sanksi pelanggaran, dan akurasi objek lahan yang dilarang dikonversi (keterbatasan data).

Dengan adanya Peraturan Daerah No. 4 tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2010 – 2030, diharapkan pengendalian terhadap perubahan alih fungsi lahan secara besar-besaran dapat dilakukan dengan memperketat perijinan bagi para investor dan pengembang maupun pemilik lahan. Hasil upaya pengendalian perijinan alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian yang belum maksimal menyebabkan terjadi perubahan alih fungsi lahan sebanyak 572.824 m² (57 ha). Pada tahun 2010.

A. Pembahasan

Langkah pemerintah Kabupaten Bantul bersama DPRD, dalam upaya pengendalian penyusutan terhadap lahan pertanian yaitu dengan membuat Peraturan Daerah No. 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Bantul 2010 – 2030.

Latar belakang dibentuknya peraturan daerah tersebut adalah untuk menjaga keserasian, keterpaduan pembangunan dan pengembangan Kabupaten Bantul sebagai pusat pertumbuhan dan pusat kegiatan bagi wilayah sekitarnya yang melayani lingkup regional sebagaimana tertuang dalam Rencana Tata Ruang dan Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta maka diperlukan penataan ruang agar dapat terjaga keberlanjutan kualitas ruang.

Pengembangan ruang untuk menunjang kebutuhan masyarakat tak hanya memperbincangkan tentang masalah pembangunan dan pengembangannya saja, namun juga bahan baku atau tempat dan keberadaan lahan untuk ruang. Lahan menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kehidupan manusia. Fungsi lahan sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensinya. Penggunaan lahan yang semakin meningkat oleh manusia, seperti untuk tempat tinggal, tempat melakukan usaha, pemenuhan akses umum dan fasilitas lain akan menyebabkan lahan yang tersedia semakin menyempit. Tak jarang kebutuhan akan ruang ini membutuhkan pengorbanan lahan lain untuk dirubah fungsinya. Perubahan fungsi lahan untuk kebutuhan ruang masyarakat kebanyakan adalah lahan yang mulanya digunakan sebagai lahan pertanian.

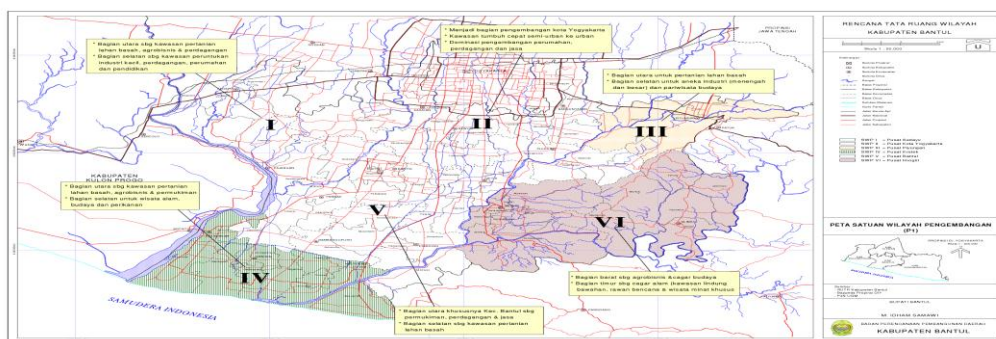
Dalam melaksanakan pembangunan di Kabupaten Bantul secara terpadu, lestari, optimal, seimbang dan serasi sesuai dengan karakteristik, fungsi dan predikatnya, maka diperlukan dasar pedoman perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang di wilayah Kabupaten Bantul yang dijadikan sebagai payung hukum.

UU. No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, dan peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta No.2 Tahun 2010, tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, maka konsep dan strategi pemanfaatan ruang wilayah nasional dan propinsi perlu dijabarkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Bantul.

Pasal 2 Perda No. 4 Tahun 2011 mengatur ruang lingkup RTRW yang mencakup penetapan rencana tata ruang Kabupaten yang meliputi struktur ruang, pola ruang dan penetapan kawasan strategis yang dilengkapi dengan upaya-upaya yang diperlukan untuk mencapai tujuan penataan ruang melalui arahan pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penetapan rencana tata ruang Kabupaten Bantul dapat dilihat dalam gambar peta berikut :

Daftar Gambar 3. Peta Rencana Tata ruang dan Wilayah Kabupaten Bantul 2010-2030.



Tujuan dari penataan ruang tidak lain adalah untuk mewujudkan Kabupaten Bantul yang maju, mandiri dengan bertumpu pada sektor pertanian sebagai basis ekonomi (Pasal 4 Perda No. 4 Tahun 2011). Untuk itu diperlukan kebijakan dalam pengambilan keputusan. Kebijakan tersebut tertuang dalam Pasal 5 Perda No. 4 Tahun 2011 yang mengatur kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah Kabupaten meliputi pengembangan struktur ruang, pola ruang dan kawasan strategis. Selanjutnya Pasal 6 mengatur tentang perwujudan kawasan perkotaan dan pedesaan yang terpadu yaitu dengan mempertahankan Bantul sebagai kawasan pedesaan yang merupakan lahan pertanian pangan berkelanjutan. Strategi perwujudan tersebut meliputi Pengembangan pertanian menuju pertanian pangan berkelanjutan.

Dalam melaksanakan pembangunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sangat diperlukan di Kabupaten Bantul. Hal tersebut merupakan salah satu upaya perencanaan program pembangunan yang memperhatikan suatu tatanan wilayah yang terpadu dan teratur. Secara garis besar arah pengembangan dan pembangunan daerah mengacu pada RTRW Kabupaten Bantul

Kebijakan dan strategi sebagaimana telah diatur dalam Pasal 5 yang meliputi strategi pengembangan budi daya pertanian pangan berkelanjutan dengan merencanakan dan mengembangkan infrastruktur produksi pertanian.

Pasal 52 mengatur tentang rencana pengembangan kawasan pertanian yang mencakup kawasan pertanian lahan basah dan kawasan pertanian lahan kering. Kawasan pertanian lahan basah ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Dalam rencana pengembangan kawasan pertanian lahan basah memerlukan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah dengan pengaturan zonasi, perijinan, *insentif* dan *disinsentif* serta arahan sanksi yang tertuang dalam Pasal 70.

Pasal 71 mengenai ketentuan umum peraturan zonasi berisi tentang yang harus, boleh dan tidak boleh dilaksanakan pada zona pemanfaatan ruang termasuk peruntukan dan pengendalian ruang.

Peraturan zonasi untuk kawasan peruntukan pertanian yang tertuang dalam Pasal 76 yang mengatur tentang pelarangan aktifitas budi daya yang akan mengurangi luas kawasan yang telah ditetapkan sebagai perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, pelarangan mendirikan bangunan dikawasan sawah irigasi dan diijinkan mendirikan rumah tinggal dengan intensitas bangunan berkepadatan rendah di lahan irigasi dengan persyaratan tidak mengganggu fungsi pertanian.

Berdasar UU No. 26 Tahun 2007 terdapat beberapa point penting berkenaan dengan sistem pengendalian tata ruang karena sistem pengendalian ini merupakan poin penting terhadap alih fungsi (konversi) lahan pertanian.

Pasal 33 huruf c UU No. 26 Tahun 2007 mengenai tujuan rencana tata ruang yaitu terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Undang-undang ini memberikan perlindungan terhadap keberlangsungan sawah sebagai tempat produksi pangan dalam rangka pembangunan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan

Dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang, Pasal 35 UU No. 26 Tahun 2007 dinyatakan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui

penetapan peraturan zonasi, perijinan, pemberian insentif dan disinsentif berikut pengenaan sanksi. Maksudnya ialah dalam pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan pengawasan dan penertiban terhadap segala bentuk pelanggaran dan kejahatan yang dilakukan melalui pemeriksaan, penyidikan dan penyelidikan atas tindakan yang diindikasikan sebagai bentuk pelanggaran atau kejahatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Tindakan penertiban ini tertuang dalam Pasal 39.

Sebagai instrumen kebijakan yang dapat digunakan sebagai acuan dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian di Kabupaten Bantul adalah :

- a. PP No. 1 Tahun 2012 tentang Penetapan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- b. Peraturan Menteri Pertanian No.07/Permentan/OT-140/2/2012, tentang Pedoman Teknis Kriteria Persyaratan Kawasan, Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- c. Perda No. 10 Tahun 2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- d. Perda No. 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah Kabupaten Bantul Tahun 2011-2030

Permasalahan yang sering dihadapi dalam pengendalian alih fungsi lahan di Kabupaten Bantul adalah rendahnya pemanfaatan Rencana Tata Ruang sebagai acuan dalam koordinasi pembangunan di lintas SKPD, penerapan penegakan kebijakan atau

peraturan yang lemah menyebabkan kecenderungan alih fungsi lahan (konversi) di masa depan akan terus berjalan tanpa hambatan (perijinan perubahan penggunaan tanah), lemahnya kontrol dalam pelaksanaan peraturan, kesadaran masyarakat dalam pengajuan ijin tergolong masih rendah, sehingga banyak menyebabkan perubahan fungsi lahan yang tidak terpantau, adanya anggapan dari para petani pemilik lahan bahwa sawah yang sudah kering boleh di alih fungsikan menjadi non pertanian.

Langkah-langkah yang telah ditempuh oleh Kabupaten Bantul dalam pengendalian alih fungsi lahan adalah:

- a. Menahan laju alih fungsi lahan atau konversi lahan pertanian yang cenderung mengalami penyusutan dari tahun ke tahun.
- b. Melakukan pengawasan melalui pemetaan yang dilaksanakan oleh Dinas Pekerjaan Umum dengan menggunakan teknologi yang mutakhir.
- c. Melakukan Penyusunan rencana, sosialisasi dan pengawasan implementasi tata ruang wilayah.
- d. Menetapkan Lahan Abadi dengan pemberian insentif.
- e. Mengkaji ulang kebijakan yang tidak berpihak kepada para petani yang mengakibatkan sering terjadi pengalihan hak.

Sering kali terjadi kendala di lapangan dalam pelaksanaan langkah-langkah yang ditempuh oleh pemerintah daerah tersebut. Koordinasi dari masing-masing SKPD yang masih belum terpadu dalam menentukan mana yang seharusnya boleh mendapatkan ijin dan tidak untuk melakukan perubahan alih fungsi lahan dan biasanya hanya diwakilkan oleh petugas staf untuk melakukan koordinasi. Menurut

petugas Dinas Pertanian dan Kehutanan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul diketahui bahwa ego sektoran dari masing-masing SKPD masih sangat tinggi dan dalam pengambilan keputusan perijinan dilakukan melalui *voting*, bukan melalui musyawarah sehingga mengakibatkan perbedaan pendapat dalam pengambilan keputusan.

Dengan ditetapkannya Perda No. 4 Tahun 2011, bahwa kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan alih fungsi lahan telah dibuat, namun implementasinya belum efektif karena tidak di dukung oleh data yang akurat serta sikap pro-aktif dari pemangku kepentingan. Setidaknya terdapat tiga kendala mendasar yang menjadi alasan mengapa peraturan pengendalian alih fungsi (konversi) lahan sulit terlaksana, yaitu :

- a. Koordinasi kebijakan.** Di satu sisi pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi lahan, tetapi di sisi lain justru mendorong terjadinya alih fungsi lahan tersebut melalui kebijakan pertumbuhan industri atau manufaktur dan sektor non pertanian lainnya yang dalam kenyataannya menggunakan tanah pertanian.
- b. Pelaksanaan Kebijakan.** Peraturan-peraturan pengendaliah alih fungsi lahan baru menyebutkan ketentuan yang dikenakan terhadap perusahaan-perusahaan atau badan hukum yang akan menggunakan lahan dan/atau akan merubah lahan pertanian ke non pertanian. Oleh karena itu, perubahan penggunaan lahan sawah ke non pertanian yang dilakukan secara

individual atau perorangan belum tersentuh oleh peraturan-peraturan tersebut dan diperkirakan sangat luas.

- c. Konsistensi perencanaan.** RTRW yang kemudian dilanjutkan dengan mekanisme pemberian izin lokasi, merupakan instrumen utama dalam pengendalian untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan sawah beririgasi teknis. Namun dalam kenyataannya, banyak RTRW yang justru merencanakan untuk mengalih fungsikan lahan sawah beririgasi teknis menjadi non pertanian.

Selain dari ketiga alasan tersebut, juga dipengaruhi oleh sistem administrasi pertanahan masih lemah, koordinasi antar SKPD kurang kuat, disisi lain persepsi kerugian yang diakibatkan konversi lahan sawah cenderung bias kebawah (*under estimate*) sehingga dampak dari alih fungsi lahan sawah tidak dianggap sebagai persoalan yang perlu ditangani secara serius dan konsisten.

Kompensasi untuk melakukan pengendalian sawah masih rendah karena belum ada aturan baku yang dapat memayungi seluruh upaya pengendalian dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif yang ada.

Upaya strategis dalam pengendalian alih fungsi lahan dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif perlu ditopang dengan peraturan perundang-undangan (Perda) yang menjamin tersedianya lahan pertanian yang cukup, mampu mencegah alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian secara tidak terkendali, dan menjamin akses masyarakat petani terhadap lahan pertanian yang tersedia.

Keberhasilan pengendalian perubahan alih fungsi lahan pertanian tergantung dalam pemberian perijinan. Perijinan merupakan fungsi kontrol terhadap lahan yang boleh atau tidak dilakukan perubahan alih fungsi, serta letak lahan atau sawah yang berada di pinggiran pemukiman.

Partisipasi dari masyarakat dalam pengendalian perubahan alih fungsi lahan juga menjadi faktor yang tidak dapat dianggap sepele karena masyarakatlah yang lebih dahulu mengetahui atas terjadinya perubahan alih fungsi lahan tersebut. Strategi pengendalian alih fungsi lahan pertanian yang bertumpu pada partisipasi masyarakat dengan melibatkan peran aktif segenap pemangku kepentingan (*stakeholders*) sebagai *entry point* perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian (fokus analisis) perundang-undangan dan peraturan yang ada. Namun perlu digaris bawahi bahwa partisipasi masyarakat tidak akan terwujud bila tidak diiringi dengan pendekatan dalam bentuk sosialisasi dan advokasi mengingat masyarakat sendiri memiliki tipologi kemajemukan yang antara lain dicirikan oleh perbedaan (stratifikasi) sosial dengan ikatan kaidah, institusi, dan perilaku.

1. Implementasi Perda No.4 Tahun 2011, tentang RTRW

Dalam rangka pengendalian alih fungsi lahan pertanian, perijinan terkait pemanfaatan ruang dikeluarkan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah melalui perangkat SKPD yang berkaitan dengan lokasi, dengan ketentuan tidak menimbulkan gangguan bagi kepentingan umum.

Ijin pemanfaatan ruang dan berbagai perijinan lainnya baik tersurat maupun tersirat dimaksudkan untuk pengendalian perubahan peruntukan penggunaan tanah pertanian. Pasal 86 dan 87 Perda No. 4 Tahun 2011 Kabupaten Bantul yang berisi tentang perijinan, muncul setelah dirasakan perlunya pengarahan pengendalian terhadap penggunaan tanah agar peruntukannya sesuai dengan RTRW, mengingat semakin terbukanya peran swasta dan masyarakat itu sendiri dalam hal pembangunan.

Upaya terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan RTRW dapat diberikan kompensasi berupa insentif bagi pemilik lahan pertanian sebagaimana telah diatur dalam Pasal 88 dengan cara restitusi pajak, pemberian kompensasi, imbalan, sewa ruang, urun saham, penyediaan infrastruktur, kemudahan perijinan dan penghargaan. Sebaliknya untuk mencegah, membatasi pertumbuhan, atau mengurangi kegiatan yang tidak sejalan dengan RTRW dilakukan dengan cara pemberian disinsentif berupa pengenaan pajak yang tinggi, pembatasan infrastruktur, pengenaan kompensasi dan penalti.

Bagi pelanggaran yang terjadi akan ditindak dengan pemberian sanksi berupa sanksi administrasi hingga sanksi pidana (Pasal 91-92). Dalam kegiatan pemanfaatan ruang, partisipasi dari masyarakat merupakan hal yang sangat diperlukan yaitu dengan memberikan informasi apabila terjadi penyimpangan rencana tata ruang. Sejauh ini implementasi Perda No. 4 Tahun 2011 telah dilakukan oleh pemerintah daerah melalui SKPD untuk berkoordinasi dan bersinergi dalam pengendalian perijinan.

Dengan penyusutan lahan yang rata-rata 50 Ha pertahunnya, maka dikhawatirkan akan terjadi pengurangan hasil produksi pertanian yang akan berpengaruh pada ketahanan pangan. Penyusutan lahan yang disebabkan alih fungsi lahan tersebut terutama terjadi pada daerah-daerah pinggiran yang berbatasan dengan kota yang merupakan daerah penyangga dan digunakan untuk pembangunan industri, pengembangan perumahan dan jasa lainnya.

Sebagai usaha untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan secara besar-besaran, pemerintah dalam kewenangannya dan kekuasaan untuk menjalankan peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk ketertiban dan kesejahteraan. Pelaksanaan kebijakan tersebut dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bantul dengan menempuh berbagai usaha diantaranya dengan melakukan sosialisasi Perda No.4 Tahun 2011 tentang RTRW. kepada masyarakat khususnya para petani pemilik lahan. Sebagai payung hukum implementasi perda tersebut adalah UU No.26 tahun 2007 dan UU No.41 tahun 2009 serta Perda propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No.10 tahun 2011 khususnya tentang pelarangan alih fungsi lahan dan kebijakan pemerintah lainnya yang berhubungan dengan usaha perlindungan lahan pertanian pangan. Dengan memberikan kompensasi berupa pemberian insentif dan disinsentif kepada para petani, pemilik lahan sebagaimana yang diatur melalui PP No. 12 tahun 2012, agar tidak melakukan alih fungsi lahan.

2. Pelanggaran Dalam Penataan Ruang dan Sanksi

Terdapat tiga jenis pelanggaran yang terjadi dalam penataan ruang yaitu :

- a. **Perubahan Fungsi** : Perubahan yang tidak sesuai dengan fungsi lahan yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah.
- b. **Perubahan Peruntukan** : Pemanfaatan yang tidak sesuai dengan arahan peruntukan yang telah ditetapkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah.
- c. **Perubahan Persyaratan Teknis** : Pemanfaatan sesuai fungsi dan peruntukan tetapi persyaratan teknis bangunan tidak sesuai dengan ketentuan dalam rencana dan peraturan bangunan setempat.

Pelanggaran jenis tersebut sering terjadi karena desakan akan kebutuhan perumahan seiring perkembangan pembangunan dan meningkatnya pertumbuhan penduduk, keinginan dari pemilik lahan untuk segera mendapatkan uang dan ekspektasi dari pengembang untuk meraih keuntungan yang besar. Pelanggaran tersebut dalam bentuk perijinan.

Pelaksanaan alih fungsi lahan diawali dengan proses perijinan prinsip dan dilanjutkan dengan perijinan lainnya yang terkait seperti ijin lokasi, dan *site plan* (pemetaan) bagi pengembang perumahan, sesuai aturan bahwa pengembang harus menyelesaikan terlebih dahulu ijin prinsip, baru melakukan pembangunan. Apabila terdapat penyimpangan aturan, maka sesuai pertauran perundang-undangan, pemberi ijin juga harus mendapat sanksi dan ikut bertanggung jawab. *Site plan* atau pemetaan dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum untuk melihat apakah peruntukan lahan sesuai dengan *siteplan* perumahan atau tidak. Apabila masuk dalam jalur hijau maka pembangunan perumahan tersebut tidak boleh dilanjutkan karena jalur tersebut merupakan kawasan yang dilarang untuk didirikan bangunan. Jika alih fungsi lahan

tersebut berpotensi melanggar RTRW maka akan dikenakan sanksi administrasi maupun pidana.

Pelanggaran jenis tersebut sering terjadi karena desakan akan kebutuhan perumahan yang semakin tinggi serta harapan dari pengembang untuk mendapatkan keuntungan yang besar seiring dengan penambahan jumlah penduduk, serta keinginan dari pemilik lahan untuk segera mendapatkan uang dari hasil penjualan lahan.

Upaya-upaya pemerintah dalam rangka meminimalisir pelanggaran yang ada yaitu dengan penyelenggaraan proses perijinan melalui rencana tata ruang. Dengan demikian laju perubahan pemanfaatan lahan dapat terkendali. Pengawasan (*monitoring*) harus sering dilakukan oleh dinas terkait dan mensosialisasikan kebijakan pertanahan terutama tata guna tanah agar masyarakat tidak melakukan perubahan pemanfaatan tanpa mekanisme perijinan, sehingga diharapkan semua perubahan yang ada sesuai dengan tata ruang yang ada.

Pemberian sanksi terhadap pelanggaran rencana tata ruang, merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum termasuk dalam hukum administrasi. Tidak ada guna bila peraturan perundang-undangan dibuat dengan memasukkan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi warga Negara, jika aturan-aturan tersebut tidak dapat dipaksakan oleh pemerintah.

Sanksi diberikan bagi setiap pelanggaran sebagai upaya penegakan hukum setiap peraturan dan juga dapat diberikan kepada yang memberikan ijin jika menyalahi prosedur aturan perundang-undangan yang berlaku.

B A B V

P E N U T U P

A. KESIMPULAN

Dalam hasil penelitian Implementasi Perda No. 4 tahun 2011 tentang RTRW Kabupaten Bantul terhadap pelarangan alih fungsi lahan pertanian pangan berkelanjutan dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Perda tersebut berjalan belum efektif, terbukti masih terdapat penyusutan lahan pertanian disebabkan pengendalian perijinan yang belum padu dilakukan oleh SKPD terkait serta data pemetaan lahan yang masih kurang dan terbatas. Kewenangan pemerintah dalam pengaturan zonasi atau kawasan pelarangan alih fungsi lahan masih tebang pilih dan sebatas kepentingan sesaat dengan tujuan mendapatkan PAD. Di samping itu, izin yang dikeluarkan oleh masing-masing instansi atau SKPD tidak mengacu kepada rujukan yang sama berupa tata ruang, sehingga sering terjadi kurang koordinasi. Disamping itu intervensi pemangku kepentingan masih terjadi terbukti dengan penerbitan rekomendasi sebelum proses perijinan dilaksanakan.
2. Penegakan hukum terhadap yang melanggar yaitu berupa sanksi administrasi yang digunakan untuk mencegah, Menertibkan dan membatasi pertumbuhan atau mengurangi kegiatan yang tidak sesuai RTR. Sanksi Pidana dan Perdata mengacu pada peraturan perundang-undangan terkait, sedangkan denda dikenakan sendiri-

sendiri atau bersamaan dengan sanksi administrasi. Sanksi dilaksanakan oleh lembaga Peradilan

B. S A R A N

1. Jika terjadi alih fungsi lahan dan dilakukan fragmentasi akibat waris sebaiknya lahan tersebut dibeli pemerintah guna perlindungan terhadap lahan pertanian. Pejabat pemerintah Daerah sebagai pemangku kepentingan dilarang untuk mengintervensi serta memberikan rekomendasi terlebih dahulu sebelum ada hasil keputusan yang dilakukan dalam proses perijinan.
2. Aparat penegak hukum harus secara aktif dan tegas serta berani dalam memproses setiap pelanggaran yang terjadi. Sanksi yang diberikan bagi si pelanggar seharusnya berupa penggabungan sanksi pidana dan sanksi administrasi sebagai efek jera bagi si pelanggar.