

**ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN UNTUK PEMBANGUNAN  
PERUMAHAN DI KABUPATEN LUWU TIMUR**

***THE TRANSFORMATION OF AGRICULTURAL LANDS INTO  
SETTLEMENT AREA IN EAST LUWU REGENCY***



**ANDI MUHAMMAD RIO PATIWIRI  
P3600208042**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013**

**ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN UNTUK PEMBANGUNAN  
PERUMAHAN DI KABUPATEN LUWU TIMUR**

***THE TRANSFORMATION OF AGRICULTURAL LANDS INTO  
SETTLEMENT AREA IN EAST LUWU REGENCY***

**TESIS**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister**

**PROGRAM STUDI**

**KENOTARIATAN**

**Disusun dan Diajukan Oleh:**

**ANDI MUHAMMAD RIO PATIWIRI  
P3600208042**

**KEPADA**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2013**

**TESIS**

**ALIH FUNGSI TANAH PERTANIAN UNTUK PEMBANGUNAN PERUMAHAN  
DI KABUPATEN LUWU TIMUR**

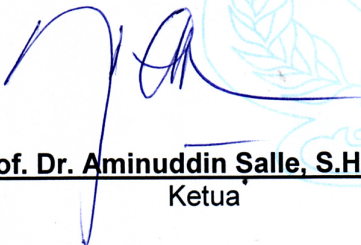
Disusun dan diajukan oleh :


**ANDI MUHAMMAD RIO PATIWIRI**  
**Nomor Pokok P3600208042**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis  
Pada tanggal 7 Januari 2013  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

menyetujui:

Komisi Penasehat

  
**Prof. Dr. Aminuddin Salle, S.H., M.H.**  
Ketua

  
**Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H.**  
Anggota

Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan

  
**Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si.**

Direktur Program Pasca Sarjana  
Universitas Hasanuddin

  
**Prof. Dr. Ir. Mursalim**

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Andi Muhammad Rio Patiwiri

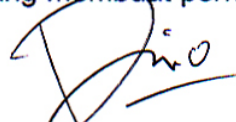
NIM : P3600208042

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul "Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Di Kabupaten Luwu Timur" adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya dalam tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya di atas tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik yang berupa pencabutan tesis dan gelar yang telah saya peroleh dari tesis ini.

Makassar, Maret 2013

Yang membuat pernyataan,



**Andi Muhammad Rio Patiwiri**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan Rahmat dan Hidayah-Nya yang dicurahkan kepada kita sekalian sehingga penulis dapat merampungkan penulisan tesis dengan judul **“Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur”**. Salam dan salawat senantiasa dipanjatkan ke hadirat Nabi Muhammad SAW, sebagai Rahmatanlilalamin.

Dalam menyelesaikan tesis ini, penulis telah banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak, baik dalam bentuk moril maupun dalam bentuk materiil. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, penulis menyampaikan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Kedua orang tua yang tersayang dan tercinta, Ayahanda Drs. H. Andi Hatta Marakarma, MP. dan Ibunda Hj. Andi Tenri Hatta serta saudara penulis : Drg. Andi Fauziah Pujiwatie serta seluruh keluarga atas dukungan, doa restu, kasih sayang dan pengorbanan yang tak putus-putusnya.
2. Bapak Prof. Dr. dr. Idrus A. Paturusi, SpBO. selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Eng. Dadang Ahmad Suriamiharja, M.Eng. selaku Wakil Rektor I Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. dr. A. Wardihan Sinrang, M.S. selaku Wakil Rektor II Universitas Hasanuddin, Bapak Ir. Nasaruddin Salam, M.T. selaku Wakil Rektor III Universitas Hasanuddin dan Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina NK., MA. selaku Wakil Rektor IV Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., DFM. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Prof. Dr. Abrar Saleng, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas

Hukum Universitas Hasanuddin, dan Bapak Romi Librayanto, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

4. Ibu Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan dan Bapak Kahar Lahae S.H.,M.H selaku Sekretaris Program Studi Kenotariatan Universitas Hasanuddin, serta staf dosen/pengajar dan pegawai Program Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bantuan, bimbingan dan membagi ilmunya yang sangat berharga pada penulis.
5. Bapak Prof. Dr. H. Aminuddin Salle, S.H., M.H. selaku Ketua Komisi Penasihat sekaligus Penguji, Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H. selaku anggota Komisi Penasihat sekaligus Penguji, Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.H., Ibu Dr. Sri Susiyanti, S.H., M.H. dan Ibu Prof Dr. A. Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.H. masing-masing sebagai penguji, yang telah bersedia meluangkan waktu dalam membimbing serta mencurahkan pemikiran, memberikan petunjuk, masukan-masukan dan saran-saran terbaik kepada penulis sehingga tesis ini dapat selesai.
6. Seluruh responden dan narasumber yang telah membantu penulis dalam memberikan data-data dan keterangan yang akurat yang diperlukan guna terselesainya penelitian penulis.
7. Kepada segenap rekan-rekan mahasiswa Program Pascasarjana, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin serta semua pihak yang telah memberikan bantuan moril dan materiil kepada penulis selama mengikuti pendidikan hingga selesainya tesis ini.
8. Semua sahabat dan teman-teman penulis yang tidak sempat dituliskan satu persatu.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini tidak terlepas dari kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif bagi penyempurnaan tesis ini.

Akhirnya, penulis berharap semoga tesis ini dapat membawa manfaat bagi perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan semua yang sempat membaca tesis ini pada khususnya.

Makassar, Juni 2012

Penulis,

**ANDI MUHAMMAD RIO PATIWIRI**

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	ii
<b>PERNYATAAN KEASLIAN TESIS</b> .....	iii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>ABSTRAK</b> .....	x
<b>ABSTRACT</b> .....	xi
<b>BAB I        PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Kegunaan Penelitian .....	11
<b>BAB II        TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Pengertian Tanah, Tanah Pertanian, dan Perumahan	12
1. Pengertian Tanah .....	12
2. Pengertian Tanah Pertanian .....	13
3. Pengertian Perumahan .....	14
B. Penyediaan Tanah untuk Pertanian .....	15
C. Penyediaan Tanah untuk Perumahan dan Kawasan Pemukiman .....	16
1. Dasar Pengaturannya .....	16
2. Penetapan Lokasi dan Luas Tanah .....	18
3. Pemberian Hak Atas Tanah .....	19
D. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum .....	19
1. Pengaturan dalam UUPA .....	23
2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Adat .....	25



3. Perolehan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum .....	30
E. Penataan Ruang dan Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan .....	38
1. Penataan Ruang .....	38
2. Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan .....	45
F. Perlindungan Hukum .....	48
G. Kerangka Pikir .....	57
H. Definisi Operasional .....	59

**BAB III            METODE PENELITIAN**

A. Tipe Penelitian .....	61
B. Lokasi Penelitian .....	61
C. Populasi dan Sampel .....	61
D. Jenis dan Sumber Data .....	62
E. Teknik Pengumpulan Data .....	63
F. Analisis Data .....	64

**BAB IV            HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Kabupaten Luwu Timur .....	65
B. Kebijakan Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur	67
1. Rencana Tata Ruang Negara (RTRN) .....	68
2. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur .....	73
C. Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur .....	85

1. Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Luwu Timur .....	85
2. GANTI Rugi Alih Fungsi Tanaha Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Luwu Timur .....	97
3. Perlindungan Hukum terhadap Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Luwu Timur .....	100

**BAB V        PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	105
B. Saran .....	105

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>107</b>
-----------------------------	------------

## ABSTRAK

**ANDI MUHAMMAD RIO PATIWIRI (P3600208042), *Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan di kabupaten Luwu Timur*** (dibimbing oleh Aminuddin Salle dan Abdul Razak).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan Pegawai Negeri Sipil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur dan untuk mengetahui kebijakan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan tersebut telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur.

Penelitian ini berbentuk penelitian *sosio-yuridis*. Lokasi penelitian sebagaimana judul penelitian ini yaitu dilakukan di Kabupaten Luwu Timur karena di Kabupaten Luwu Timur terdapat tanah pertanian yang dialih fungsikan untuk pembangunan perumahan bagi Pegawai negeri sipil oleh Pemerintah Daerah setempat. Adapun instansi atau lembaga yang penulis maksud yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur dan Kantor Pertanahan Kabupaten Luwu Timur.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kebijakan pemerintah Kabupaten Luwu Timur melakukan alih fungsi tanah pertanian, khususnya di wilayah ibukota kabupaten, sudah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten Luwu Timur berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur. Hal ini dilakukan guna menjamin kesejahteraan aparat pemerintahan Kabupaten Luwu Timur demi kelancaran roda pemerintahan. Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan Pegawai Negeri Sipil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Luwu Timur. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Luwu Timur mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian ini tentunya tetap memberikan perlindungan hukum dan memerhatikan hak-hak masyarakat, khususnya masyarakat yang bermata pencaharian di sektor pertanian.

Kata Kunci: Alih Fungsi, Tanah Pertanian, Perumahan.

## ABSTRACT

**ANDI MUHAMMAD RIO PATIWIRI.** *The Transformation of Agricultural Lands into Settlement Area in East Luwu Regency* (supervised by **Aminuddin Salle** and **Abdul Razak**).

The study aims to investigate the implementation of the transformation of agricultural lands into settlement area for the civil servants by the government of East Luwu Regency, and the policy behind it.

This is a socio-juridical study located in East Luwu Regency because this transformation process exists in the area where a large agricultural area is transformed into settlement.. The institutions behind it are the government of the regency and the regional land board office of the regency.

The study reveals that the policy made by the regional government on land transformation particularly in the regency capital city is in line with the landscape plan of the regency based on the regional regulation of East Luwu Regency No.7 of 2011 about landscape planning of the area. This is so because it is meant to ensure their well-being that they can perform their bureaucracy tasks well. The implementation of land transformation has been adjusted to the landscape plan of the regency. The policy taken by the government on that matter has considered the rights of and the legal protection for the community particularly those who earn their living in the agricultural sector.

Keywords: transformation of land use, agricultural lands, and settlement



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tujuan bernegara adalah “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”. Oleh karena itu, perlindungan segenap bangsa dan peningkatan kesejahteraan umum adalah tanggung jawab penting bernegara.

Tanah sudah menjadi salah satu unsur utama dalam menunjang kelangsungan kehidupan sejak manusia pertama kali menempati bumi. Tanah berfungsi sebagai tempat manusia beraktivitas untuk mempertahankan eksistensi. Aktivitas yang pertama kali dilakukan adalah pemanfaatan tanah untuk bercocok tanam. Penguasaan dan penggunaan tanah mulai beralih fungsi seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia. Hal ini akhirnya menimbulkan permasalahan tanah kompleks akibat penambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Tanah yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam, berangsur-angsur berubah

menjadi multifungsi pemanfaatan. Perubahan spesifik dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi nonpertanian yang kemudian dikenal dengan istilah alih fungsi tanah. Fenomena ini tentunya dapat mendatangkan permasalahan tanah yang serius. Implikasi alih fungsi tanah pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial.<sup>1</sup>

Dampak alih fungsi tanah sawah ke penggunaan nonpertanian menyangkut dimensi yang sangat luas. Hal itu terkait dengan aspek-aspek perubahan orientasi ekonomi, sosial, budaya, dan politik masyarakat. Arah perubahan ini secara langsung atau tidak langsung akan berdampak terhadap pergeseran kondisi ekonomi, tata ruang pertanian, serta prioritas-prioritas pembangunan pertanian wilayah dan nasional.<sup>2</sup>

Sebagai negara agraris, sebagian besar masyarakat kita berkecimpung dengan kegiatan pertanian, perkebunan serta hutan tanaman industri, di mana peningkatannya yang bersifat ekstensif dan agresif dapat mengancam upaya pelestarian lingkungan, utamanya menyangkut area-area pegunungan, tempat di mana sumber air dan

---

<sup>1</sup> Muhammad Iqbal dan Sumaryanto, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian Bertumpu Pada Partisipasi Masyarakat*, Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 5 no. 2, Juni 2007, hlm.167.

<sup>2</sup> Joyo Winoto, 2005. *Kebijakan Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian dan Implementasinya*. Makalah Seminar "Penanganan Konversi Tanah dan Pencapaian Tanah Pertanian Abadi", 13 Desember 2005. Kerjasama Kantor Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dengan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (Institut Pertanian Bogor), 2005. Hlm 5.

kestabilan lereng-lereng dapat terancam, serta bahaya air bah dan longsor dapat menimbulkan kerugian jiwa maupun kerusakan lingkungan yang mahal. Sementara itu ruang-ruang bagi permukiman, kegiatan serta mobilitas manusia juga memerlukan pengaturan tersendiri. Bila tidak, maka berbagai kebutuhan mukim, kegiatan serta mobilitas manusia dapat bertumpang tindih dengan kebutuhan ruang-ruang konservasi serta ruang-ruang budidaya.

Ruang-ruang bagi kebutuhan konservasi alam dapat dipandang sebagai relatif permanen dan variasi jenis eksploitasi ruangnya dapat dipandang sebagai mendekati nol berkait dengan tujuan pelestariannya maka ia tak dieksploitasi. Sementara itu eksploitasi ruang-ruang budidaya bagi kebutuhan hutan industri serta kegiatan pertanian dapat dipandang sebagai intensif, namun variasi pola eksploitasi ruangnya dapat dikatakan sederhana, terbatas atau nyaris permanen. Sebuah area hutan industri yang diperuntukkan bagi budidaya hutan pinus misalnya, selama belasan atau puluhan tahun pola eksploitasinya nyaris tak akan berubah, demikian juga dengan area bagi budidaya pertanian, perkebunan, perikanan atau peternakan. Sebaliknya, variasi kebutuhan ruang bagi pemukiman, aktivitas serta mobilitas manusia adalah demikian sangat kompleksnya.

Perubahan penggunaan tanah dapat terjadi karena adanya perubahan rencana tata ruang wilayah, adanya kebijaksanaan arah pembangunan dan karena mekanisme pasar. Dua hal terakhir terjadi

lebih sering pada masa lampau karena kurangnya pengertian masyarakat maupun aparat pemerintah mengenai tata ruang wilayah. Alih fungsi dari pertanian ke nonpertanian terjadi secara meluas sejalan dengan kebijaksanaan pembangunan yang menekankan kepada aspek pertumbuhan melalui kemudahan fasilitas investasi, baik kepada investor lokal maupun luar negeri dalam penyediaan tanah.<sup>3</sup>

Pertumbuhan penduduk yang cepat diikuti dengan kebutuhan perumahan menjadikan tanah-tanah pertanian berkurang di berbagai daerah. Tanah yang semakin sempit semakin terfragmentasi akibat kebutuhan perumahan dan tanah industri. Petani lebih memilih bekerja di sektor informal dari pada bertahan di sektor pertanian. Daya tarik sektor pertanian yang terus menurun juga menjadikan petani cenderung melepas kepemilikan tanahnya. Pelepasan kepemilikan tanah cenderung diikuti dengan alih fungsi tanah.<sup>4</sup>

Pertumbuhan perekonomian menuntut pembangunan infrastruktur baik berupa jalan, bangunan industri dan pemukiman. Kondisi demikian mencerminkan adanya peningkatan permintaan terhadap tanah untuk penggunaan pemukiman yang mengakibatkan banyak tanah sawah, terutama di sekitar perkotaan, mengalami alih fungsi. Alih fungsi tanah juga dapat terjadi oleh karena kurangnya insentif pada usaha tani tanah sawah yang diduga akan menyebabkan terjadi alih fungsi tanah ke tanaman pertanian lainnya.

---

<sup>3</sup> *ibid*

<sup>4</sup> *ibid*



Sejalan dengan itu, upaya membangun ketahanan dan kedaulatan pangan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adalah hal yang sangat penting untuk direalisasikan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan perlu diselenggarakan pembangunan pertanian berkelanjutan. Tanah pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena terdapat sejumlah besar penduduk Indonesia yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dengan demikian, tanah tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, tanah merupakan sumber daya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi yang sebagian besar bidang usahanya masih bergantung pada pola pertanian berbasis tanah. Tanah merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap tanah selalu meningkat.

Namun Alih fungsi tanah pertanian merupakan ancaman terhadap pencapaian ketahanan dan kedaulatan pangan. Alih fungsi tanah mempunyai implikasi yang serius terhadap produksi pangan, lingkungan fisik, serta kesejahteraan masyarakat pertanian dan perdesaan yang kehidupannya bergantung pada tanahnya. Alih fungsi tanah-tanah pertanian subur selama ini kurang diimbangi oleh upaya-upaya terpadu mengembangkan tanah pertanian melalui pencetakan

tanah pertanian baru yang potensial. Di sisi lain, alih fungsi tanah pertanian pangan menyebabkan makin sempitnya luas tanah yang diusahakan dan sering berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan petani. Oleh karena itu, pengendalian alih fungsi tanah pertanian pangan melalui perlindungan tanah pertanian pangan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan petani dan masyarakat pada umumnya.

Seiring pertumbuhan populasi dan perkembangan peradaban manusia, penguasaan dan penggunaan tanah mulai terusik. Keterusikan ini akhirnya menimbulkan kompleksitas permasalahan tanah akibat pertambahan jumlah penduduk, penemuan dan pemanfaatan teknologi, serta dinamika pembangunan. Tanah yang semula berfungsi sebagai media bercocok tanam (pertanian), berangsur-angsur berubah menjadi multifungsi pemanfaatan. Perubahan spesifik dari penggunaan untuk pertanian ke pemanfaatan bagi nonpertanian yang kemudian dikenal dengan istilah alih fungsi (konversi) tanah, kian waktu kian meningkat. Khusus untuk Indonesia, fenomena ini tentunya dapat mendatangkan permasalahan tanah yang serius di kemudian hari, jika tidak diantisipasi secara serius dari sekarang. Implikasinya, alih fungsi tanah pertanian yang tidak terkendali dapat mengancam kapasitas penyediaan pangan, dan bahkan dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian sosial.

Ancaman terhadap ketahanan pangan telah mengakibatkan Indonesia harus sering mengimpor produk-produk pangan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Dalam keadaan jumlah penduduk yang masih terus meningkat jumlahnya, ancaman-ancaman terhadap produksi pangan telah memunculkan kerisauan akan terjadi keadaan rawan pangan pada masa yang akan datang. Akibatnya dalam waktu yang akan datang Indonesia membutuhkan tambahan ketersediaan pangan dan tanah pangan.

Perlindungan tanah pertanian pangan merupakan upaya yang tidak terpisahkan dari reforma agraria. Reforma agraria tersebut mencakup upaya penataan yang terkait dengan aspek penguasaan/pemilikan serta aspek penggunaan/pemanfaatan sebagaimana telah diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Pengaturan dalam Pasal 44 ayat (1) dan (2) UU 41 tahun 2009 mengenai larangan pengalihfungsian tanah pertanian pangan berkelanjutan kecuali untuk kepentingan umum dan selanjutnya Pasal 50 ayat (1) yang menyatakan bahwa "segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan, batal demi hukum kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2), namun pengaturan tersebut seakan-akan tidak berpengaruh dalam pengendalian alih fungsi tanah

pertanian. Dengan kata lain, efektivitas implementasi instrumen pengendalian alih fungsi tersebut belum berjalan optimal sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu, perlu diwujudkan suatu strategi pengendalian alternatif, yaitu yang bertumpu pada partisipasi masyarakat.

Hal ini seharusnya menjadi perhatian bagi semua kalangan, terutama pembuat kebijakan tata guna tanah. Seperti halnya telah ditentukan dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau biasa disebut juga UUPA sebagai peraturan induk dari hukum agraria nasional. Bahwa atas dasar Hak menguasai Negara, maka pemerintah membuat rencana umum tentang persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam kerangka sosialisme Indonesia dan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Oleh karena itu, untuk mencapai pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada ketiga sumber daya tersebut, digunakan penataan ruang sebagai payung kebijakan pembangunan dan pengendalian dalam implementasinya. Sistem perencanaan pembangunan Nasional dan perencanaan tata ruang sama-sama menekankan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan (prioritas) secara berhirarki dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Perencanaan tata ruang memiliki fokus kepada aspek fisik spasial yang mencakup perencanaan struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang. Proses perencanaan tata ruang dapat dijelaskan dengan pendekatan sistem yang melibatkan input, proses dan output. Input yang digunakan adalah keadaan fisik seperti kondisi alam dan geografis, sosial budaya seperti demografi sebaran penduduk, ekonomi seperti lokasi pusat kegiatan perdagangan yang ada maupun yang potensial dan aspek strategis nasional lainnya. Keseluruhan input ini diproses dengan menganalisis input tersebut secara integral baik kondisi saat ini maupun ke depan untuk masing-masing hirarki tata ruang nasional, provinsi maupun kabupaten/kota untuk menghasilkan *output* berupa Rencana Tata Ruang. Rencana Tata Ruang pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar terwujud alokasi ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya dan menciptakan keseimbangan tingkat perkembangan wilayah. Maka dengan berbasis penataan ruang, kebijakan pembangunan akan mewujudkan tercapainya pembangunan berkelanjutan yang memadukan pilar ekonomi, sosial budaya dan lingkungan.

Berkaitan hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur sekarang ini telah mengerjakan suatu proyek perumahan yang diperuntukkan bagi pegawai negeri sipil. Rencana perumahan tersebut awalnya merupakan area tanah pertanian.

Oleh karena itulah dalam penelitian ini penulis tertarik untuk melakukan penelitian berkaitan dengan **“Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah kebijakan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan Pegawai Negeri Sipil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur?
2. Bagaimana pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan Pegawai Negeri Sipil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan Pegawai Negeri Sipil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur.
2. Untuk mengetahui bahwa kebijakan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan tersebut telah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Dari segi teoretis

Dapat dijadikan sebagai bahan kajian hukum keperdataan Khususnya di bidang Hukum Pertanahan dan sebagai referensi bagi yang ingin menulis mengenai alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan.

2. Dari segi praktis

Diharapkan dapat menjadi masukan yang berguna bagi pihak yang berkompeten dalam pengambilan kebijakan tentang alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan khususnya untuk pembangunan perumahan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Tanah, Tanah Pertanian, dan Perumahan

##### 1. Pengertian Tanah

Tanah dalam bahasa Inggris disebutkan "*land*" yang diartikan tidak hanya tanah, tetapi segala sesuatu yang melekat padanya. Pengertian "*land*" tersebut sama dengan pengertian "bumi" sebagaimana yang dimaksudkan oleh UUPA, yaitu permukaan bumi, tubuh bumi di bawahnya dan yang berada di bawah air.<sup>5</sup>

Kata tanah mempunyai banyak pengertian, tergantung lingkup pemakaiannya. Menurut Mulyono, sesuai dengan perkembangannya kata "tanah" mencakup tiga pengertian:<sup>6</sup>

*Pertama*, Tanah dalam arti tubuh tanah yang penekanannya terutama sebagai media tumbuhnya tanaman atau sebagai tempat tumpuan fondasi bangunan. Tubuh tanah digambarkan sebagai susunan lapisan-lapisan tanah mulai dari permukaan tanah sampai kedalam tanahnya atau sampai batuan atau bahan induk di bawahnya. Segumpal tanah tersusun atas butiran-butiran partikel tanah (padat), yang rongga-rongga di antara partikel padat terdapat

---

<sup>5</sup> Sri Susyanti Nur, Bank Tanah-Alternatif Penyelesaian Masalah Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Kota Berkelanjutan, hlm.50.

<sup>6</sup> *Ibid.*



terisi cairan (larutan), dan atau udara (gas). Butiran padat terdiri atas Kristal mineral anorganik dan organik padat.

*Kedua*, Tanah dalam arti materi yang diangkut/dipindahkan (*materials*), materi tanah biasanya digunakan untuk keperluan bangunan/konstruksi atau sebagai bahan tambang untuk materil bangunan. Misalnya tanah urung, pasir untuk bangunan, kaolinit, semua bahan untuk semen, porselin dan keramik.

*Ketiga*, Tanah dalam arti bentang tanah (*land*) yang mencakup lapisan permukaan bumi dan ruang di atasnya sebatas yang berkaitan dengan penggunaan tanah tersebut. Pengertian ini menekankan tanah sebagai benda yang tidak bergerak dalam pengertian ruang.

## **2. Pengertian Tanah Pertanian**

Dalam Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 Januari 1961 Nomor Sekra 9/1/12 diberikan penjelasan bahwa yang dimaksud dengan “tanah pertanian” ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat pengembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan. Bila atas sebidang tanah berdiri rumah tempat tinggal seseorang, maka pendapat setempat itulah

yang menentukan, berapa luas bagian yang dianggap halaman rumah dan berapa yang merupakan tanah pertanian.<sup>7</sup>

### **3. Pengertian Perumahan**

Di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, membedakan pengertian rumah, perumahan, dan permukiman, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya serta aset bagi pemiliknya;
- b. Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni;
- c. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan

---

<sup>7</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, hlm.372.

## **B. Penyediaan Tanah Untuk Pertanian**

Kegiatan penyediaan tanah untuk pengembangan pertanian akan sangat berbeda dengan penyediaan tanah untuk kegiatan bukan pertanian. Penggunaan tanah untuk pertanian secara proporsional meliputi wilayah yang sangat luas. Adapun permasalahan tanah yang dihadapi adalah bagaimana pembangunan wilayah untuk permukiman, pembangunan wilayah industri, pembangunan prasarana, penyediaan fasilitas dan jasa, tidaklah mengurangi jumlah luas tanah yang dikembangkan untuk pertanian. Hal ini dirasakan dengan semakin berkurangnya tanah pertanian di pinggiran kota akibat perkembangan pembangunan kota.<sup>8</sup>

Dalam rangka perlindungan dan pengendalian tanah pertanian secara menyeluruh maka dilakukan 3 (tiga) strategi, yaitu: 1) memperkecil peluang terjadinya konversi; 2) mengendalikan kegiatan konversi tanah ; 3) mengembangkan instrumen pengendalian konversi tanah. Sejalan dengan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Pertanahan, maka Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah melakukan inventarisasi dan penetapan zonasi tanah sawah beririgasi dalam rangka ketahanan pangan.<sup>9</sup>

Luas tanah persawahan di Indonesia yang cenderung menyusut dari waktu ke waktu diperkirakan karena terdapat tiga determinan utama penyebab konversi tersebut yaitu: transformasi struktur ekonomi, pembangunan infrastruktur perhubungan, dan adanya otonomi daerah. Apabila fenomena ini tidak dapat dicegah,

---

<sup>8</sup> Sri Susyanti Nur, *Op.cit*, hlm.77.

<sup>9</sup> *Ibid.*

maka upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan hanya akan menjadi mimpi. Harus dilakukan perlindungan terhadap kawasan tanah pertanian pangan yang pengaturannya melalui undang-undang. Atas dasar inilah kemudian, maka diundangkanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan.<sup>10</sup>

## **C. Penyediaan Tanah untuk Perumahan dan Kawasan Permukiman**

### **1. Dasar Pengaturannya**

Penyediaan tanah untuk Perumahan dan Kawasan Permukiman di atur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Pasal 3 Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman menetapkan tujuan penataan perumahan dan kawasan permukiman adalah:<sup>11</sup>

- 1) Memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
- 2) Mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR.

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 tahun 2009 Tentang Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5068)

<sup>11</sup> Sri Susyanti Nur, *Op.cit*, hlm.78.

- 3) Meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan.
- 4) Memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.
- 5) Menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya.
- 6) Menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Berkaitan dengan pembangunan lingkungan hunian skala besar sesuai dengan rencana tata ruang yang fisiknya serta prasarana, sarana, dan utilitas umumnya telah dipersiapkan, seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Perumahan dan Kawasan Permukiman, disebut sebagai Kawasan Siap Bangun (KASIBA), yaitu sesuai dengan Pasal 106 diselenggarakan dengan:<sup>12</sup>

- a. Pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang langsung dikuasai negara.
- b. Konsolidasi tanah oleh pemilik tanah.
- c. Peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

- d. Pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah barang milik negara atau milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar.
- f. Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Penetapan Lokasi dan Luas Tanah**

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak atas Tanah untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan, maka yang dimaksud dengan penyediaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah bagi keperluan perusahaan dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak<sup>13</sup>.

Penetapan lokasi yang luasnya tidak lebih dari 15 Ha ditetapkan oleh Bupati/Walikota, untuk tanah yang luasnya tidak lebih dari 200 Ha ditetapkan oleh Gubernur dan untuk tanah yang luasnya lebih dari 200 Ha ditetapkan oleh Gubernur setelah mendapat persetujuan Menteri Dalam Negeri.<sup>14</sup>

Dalam hal mempertimbangkan pemberian izin lokasi Bupati/Walikota dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm.82.

<sup>14</sup> *Ibid*.

<sup>15</sup> *Ibid*.

- a. Wajib mentaati Pola Dasar Rencana Pembangunan Daerah dan/atau Rencana Induk Kota/Rencana Kota
- b. Menghindari penggunaan tanah pertanian yang subur
- c. Memanfaatkan tanah yang kurang subur
- d. Mengusahakan agar tidak terjadi pencemaran lingkungan.

### **3. Pemberian Hak Atas Tanah**

Perusahaan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman dapat dibedakan berasal dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dapat diberikan Tanah Negara dengan Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menurut kebutuhan sesuai dengan peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku. Selanjutnya untuk perusahaan yang didirikan dengan modal swasta dapat diberikan tanah dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menurut kebutuhan sesuai dengan peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku.<sup>16</sup>

#### **D. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**

Kepentingan Umum adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan Negara, Bangsa, dan sebagian besar masyarakat. Kepentingan Umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm.84.

semua lapisan masyarakat tanpa pandang golongan, suku, agama, status sosial dan sebagainya. Berarti apa yang dikatakan kepentingan umum ini menyangkut hajat hidup orang banyak bahkan termasuk hajat bagi orang yang telah meninggal, atau dengan kata lain hajat semua orang. Dikatakan demikian karena yang meninggalpun masih memerlukan tempat pemakaman dan sarana lainnya.<sup>17</sup>

Tanah merupakan suatu bagian yang terpenting dalam kehidupan manusia. Di atas tanah manusia dapat melakukan berbagai macam kegiatan keseharian untuk mencari nafkah, bertani berkebun dan lain sebagainya. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sangat menarik untuk dikritisi, mengingat begitu banyaknya pengadaan tanah yang berkedok untuk kepentingan umum, namun dalam implementasinya sama sekali bukan untuk kepentingan umum. Keadaan yang demikian jelas-jelas bertentangan dengan filosofi hukum yaitu aspek kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya diberikan kepada segenap lapisan masyarakat tanpa adanya perbedaan. Kepentingan umum dalam pengadaan tanah untuk pembangunan khususnya norma-norma kepentingan umum dalam Perpres 65 Tahun 2006 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, serta dampak dari implementasi prinsip kepentingan umum, terhadap pembangunan untuk fasilitas umum.

---

<sup>17</sup> Aminuddin Salle dkk., Hukum Agraria-Bahan Ajar, hlm.282.



Pengertian yang tegas dan jelas mengenai kepentingan umum masih menimbulkan interpretasi yang berbeda di masyarakat. Serta dampak yang ditimbulkan dari suatu implementasi prinsip kepentingan umum terhadap pembangunan untuk fasilitas umum yaitu memiliki dampak positif dan negatif. Dampak positif, dengan adanya pembangunan kepentingan umum di masyarakat maka akan mempercepat pertumbuhan sarana-prasarana dalam masyarakat, dan bagi masyarakat yang terkena pembebasan bila dilakukan sesuai aturan yang berlaku maka akan mengalami peningkatan di bidang sosial dan ekonomi. Namun bila suatu implementasi prinsip kepentingan umum, tidak dilakukan sesuai dengan undang-undang dan aturan yang ada, maka akan berdampak negatif terhadap masyarakat yang terkena pembebasan. Baik dari segi sosial maupun ekonominya. Contohnya, akan kehilangan mata pencaharian, pendapatannya akan menurun, dan adanya rasa ketidakadilan.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 jo Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum telah menggantikan Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum:<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Sri Susyanti, *Op.cit*, hlm.68.

Menurut Pasal 1 Perpres Nomor 65 Tahun 2006: “Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau meyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.”

Cakupan pengadaan tanah untuk kepentingan umum:<sup>19</sup>

1. Pasal 2 ayat (1) Perpres Nomor 36 Tahun 2005 jo Perpres 65 Tahun 2006: “Pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah”
2. Pasal 2 ayat (2) Perpres 36 Tahun 2005 jo Perpres 65 Tahun 2006: “Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan”

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh pemerintah atau pemerintah daerah menurut ketentuan tersebut di atas dapat dilakukan dengan beberapa cara (misalnya dengan pelepasan hak, jual beli, tukar menukar), tetapi unsur yang terpenting adalah prinsip-prinsip kepentingan umum serta bagaimana menentukan titik keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 69.

Adapun kegiatan yang termasuk dalam kategori “kepentingan umum” menurut Pasal 5 Perpres No. 65 Tahun 2006 adalah:<sup>21</sup>

- a) Jalan umum atau jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
- b) Waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
- c) Pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api dan terminal;
- d) Fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
- e) Tempat pembuangan sampah;
- f) Cagar alam dan cagar budaya;
- g) Pembangkit transmisi, distribusi tenaga listrik.

## **1. Pengaturan dalam UUPA**

Timbulnya pengertian fungsi sosial adalah sebagai reaksi dari penerapan dan penggunaan hak milik secara mutlak dan formalitas (Soenarjati Hartono). Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ditetapkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Untuk mencapai tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, harus ada penguasaan Negara. Di dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA ditegaskan bahwa hak

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

menguasai Negara termasuk dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberi wewenang untuk:<sup>22</sup>

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Isi pasal ini tidak dimaksudkan pemerintah sebagai pemilik, karena sebagai pemilik subjeknya adalah orang, dan hak itulah yang merupakan hak yang terkuat dan terpenuh atas tanah. Walaupun sifatnya terkuat dan terpenuh, sama sekali tidak memberikan wewenang yang berlebihan. UUPA tetap memberikan prioritas sosial atas tanah yang ditetapkan dalam Pasal 6 yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.<sup>23</sup>

Hal ini sejalan dengan alam pikiran hukum adat sebagai dasar pembentukan UUPA. Itulah sebabnya, maka berdasarkan Pasal 18 UUPA jika untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm.50.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm.51.

rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut. Yang menjadi masalah ialah, apakah peraturan pelaksanaan dari Pasal 18 UUPA, dalam hal ini UU No. 20/1961 dan segala peraturan pelaksanaannya telah sesuai dengan hukum yang dicita-citakan.<sup>24</sup>

## **2. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Menurut Hukum Adat**

Bagi masyarakat hukum adat tanah itu mempunyai kedudukan yang sangat penting, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan lebih menguntungkan. Selain itu tanah merupakan tempat tinggal, tempat pencaharian, tempat penguburan, bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan.<sup>25</sup>

Pada garis besarnya pada masyarakat hukum adat terdapat 2 (dua) jenis hak atas tanah yaitu hak perseorangan dan hak persekutuan hukum atas tanah. Para anggota persekutuan hukum berhak untuk mengambil hasil tumbuh-tumbuhan dan binatang liar dari tanah persekutuan hukum tersebut. Selain itu mereka berhak mengadakan hubungan hukum tertentu dengan tanah serta semua isi yang ada di atas hak persekutuan hukum sebagai objek.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Aminuddin Salle, Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, hlm.38.

<sup>26</sup> *Ibid.*

Hubungan antara hak perseorangan dengan hak persekutuan hukum atas tanah bersifat kembang kempis. Artinya ialah apabila hak persekutuan hukum atas tanah sangat kuat, maka hak perseorangan akan menjadi lemah. Demikian sebaliknya, jika hak perseorangan akan menjadi lemah, maka hak persekutuan menjadi kuat.<sup>27</sup>

Menurut Van Vollenhoven, ciri dari hak persekutuan hukum yaitu:<sup>28</sup>

1. Persekutuan dan anggotanya berhak memanfaatkan tanah, memungut hasil dari segala sesuatu yang ada di dalam tanah dan yang tumbuh dan hidup di atas tanah ulayat;
2. Hak individual diliputi oleh hak persekutuan;
3. Pimpinan persekutuan dapat menentukan untuk menyatakan dan menggunakan bidang-bidang tanah tertentu ditetapkan untuk kepentingan umum. Dan terhadap tanah ini tidak diperkenankan diletakkan hak perseorangan;
4. Orang asing yang mau menarik hasil dari tanah-tanah ulayat harus terlebih dahulu minta izin dari kepala persekutuan hukum. Untuk itu harus membayar uang pengakuan, dan setelah panen harus membayar uang sewa;
5. Persekutuan bertanggung jawab atas segala suatu yang terjadi di atas lingkungan ulayat;

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

6. Larangan mengasingkan tanah, yang termasuk tanah ulayat, artinya baik persekutuan maupun anggota-anggotanya tidak diperkenankan memutuskan secara mutlak sebidang tanah ulayat sehingga persekutuan sama sekali hilang wewenangnya atas tanah tersebut

Oleh Wignjodipoero, diberikan contoh tentang fungsi sosial hak milik sebagai berikut:<sup>29</sup>

- a. Warga masyarakat desa yang memiliki rumah dengan pekarangan luas, wajib membolehkan tetangganya berjalan melalui pekarangannya;
- b. Tiap warga masyarakat desa yang mempunyai sawah atau ladang, harus membolehkan sesama warga lainnya mengembalakan ternaknya di sawah atau ladangnya selama sawah atau ladangnya tersebut masih belum ditanami;
- c. Pamong desa berwenang mengambil tanah milik seorang warganya guna kepentingan desa selama waktu tertentu.

Berdasarkan atas pandangan Wignjodipoero itu dapat disimpulkan bahwa di dalam kehidupan masyarakat adat tradisional tampak dengan jelas milik seseorang warga masyarakat pemanfaatannya dapat dinikmati oleh warga masyarakat lainnya,

---

<sup>29</sup> Ibid, hlm.39.

sehingga kegunaannya tidak hanya terbatas bagi si pemilik, akan tetapi juga mempunyai fungsi sosial.<sup>30</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa hak atas tanah pada masyarakat hukum adat pada garis besarnya terdiri atas 2 (dua) jenis hak atas tanah yaitu hak persekutuan hukum atas tanah dan hak perseorangan atas tanah. Di atas hak persekutuan itu sesungguhnya terkandung cadangan untuk membeli bahan-bahan keperluan warga desa, misalnya untuk perabot rumah, jembatan dan sebagainya. Warga desa lain, atau kekuasaan lain dilarang untuk menjalankan kekuasaan atas hak persekutuan tersebut. Bagi orang luar desa yang mempunyai kepentingan atas tanah persekutuan harus membayar uang pengakuan (*recognitie*) kepada desa. Didalam UUPA disebut dengan hak ulayat. Hanya saja pengertian hak ulayat dalam UUPA bukan lagi dalam pengertian hak ulayat desa melainkan hak ulayat nasional. Artinya, pembatasan kewenangan untuk menggunakan tanah tidak lagi terbatas pada warga desa tetapi yang membatasinya adalah kewarganegaraan. Sebagaimana dimaklumi UUPA menganut faham nasionalitas.<sup>31</sup>

Sama halnya dengan hak persekutuan, maka terhadap hak perseorangan atas tanah (yang biasanya terdiri atas tanah pertanian dan pekarangan), maka pemegang hak dilarang

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm.40.

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm.41.



menjualnya kepada orang di luar desa. Dalam hal penjualan kepada sesama warga desa, maka campur tangan pemerintah desa selalu harus ada dalam bentuk menerima laporan, mejadi saksi ataupun melakukan pendaftaran.<sup>32</sup>

Dalam hal desa memerlukan tanah untuk kepentingan umum, ia dapat meminta (kembali) tanah pertanian, tanah pekarangan, kolam ikan dan sebagainya dari pemiliknya. Tanah yang dalam keadaan demikian disebut *dipundut* yang dalam bahasa belanda disebut dengan *onteigening ten algemenen nutte*.<sup>33</sup>

Ada 3 (tiga) elemen penting dari perbuatan *dipundut* tersebut yaitu:<sup>34</sup>

1. hak milik atas tanah ada pada orang, dari siapa tanah itu diminta;
2. yang meminta tanah itu ialah penguasa yang berkedudukan di atasnya;
3. tanah itu dipakai untuk kepentingan umum dan bukan untuk kepentingan perseorangan. Penyimpangan atas syarat yang ketiga ini adalah suatu penyimpangan dari ketentuan dan pelanggaran hukum.

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm.42

<sup>33</sup> *Ibid*.

<sup>34</sup> *Ibid*.

### 3. Perolehan Hak atas Tanah untuk Kepentingan Umum

Pada garis besarnya perolehan hak atas tanah untuk kepentingan umum dapat ditempuh dengan 4 (empat) cara, yaitu<sup>35</sup>:

- (1) Pemindahan hak atas tanah melalui jual beli, tukar menukar, dan hibah,
- (2) Pencabutan hak atas tanah secara paksa,
- (3) Pembebasan tanah atau pelepasan hak atas tanah, dan
- (4) Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.

Pada tanggal 26 September 1961, ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. Batasan pengertian tentang pencabutan hak atas tanah tidak diatur dalam Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961. Akan tetapi kalau disimak secara cermat akan ditemukan di dalam penjelasan umum undang-undang tersebut yang menyatakan bahwa:<sup>36</sup>

Oleh karena kepentingan umum harus didahulukan daripada kepentingan orang-seorang, maka jika tindakan yang dimaksudkan itu memang benar-benar untuk kepentingan umum, dalam keadaan yang memaksa, yaitu jika jalan musyawarah tidak membawa hasil yang diharapkan, haruslah ada wewenang pada pemerintah untuk bisa mengambil dan menguasai tanah yang bersangkutan

Berdasarkan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 ini dapat difahami bahwa sesungguhnya pencabutan hak atas tanah adalah kewenangan yang diberikan oleh undang-

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm.100.

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm.101.

undang kepada pemerintah, dalam hal ini presiden. Bentuk kewenangan yang diberikan undang-undang adalah untuk melakukan tindakan dengan secara paksa mengambil dan menguasai tanah seseorang untuk kepentingan umum.<sup>37</sup>

Pencabutan hak atas tanah dikenal pada semua sistem hukum yang (pernah) berlaku di Indonesia. Di dalam hukum adat dinyatakan bahwa dalam hal desa memerlukan tanah untuk kepentingan umum, ia dapat meminta (kembali) tanah pertanian, tanah pekarangan, kolam ikan dan sebagainya dari pemiliknya. Tanah yang dalam keadaan demikian disebut *dipundut* yang dalam bahasa Belanda disebut dengan *onteigeningten algemen nutte*.<sup>38</sup>

Dalam sistem hukum Eropa Kontinental lembaga pencabutan hak atas tanah juga diberlakukan. Menurut pembuat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961, sistem hukum Eropa Kontinental dinilai memberikan perlindungan yang berlebihan atas hak-hak perseorangan karena untuk mengadakan pencabutan hak atas tanah harus melalui 3 (tiga) instansi yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif.<sup>39</sup>

Oleh Soenarjati Hartono dinyatakan bahwa tidak ada satu negarapun di eropa yang tidak membatasi penikmatan atas benda yang merupakan hak miliknya. Salah satu bukti akan hal ini dapat dilihat dalam rumusan Pasal 570 Burgerlijk Wetboek (yang

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm.102.

diterjemahkan sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) yang menegaskan bahwa:<sup>40</sup>

Hak Milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak demi kepentingan umum dan penggantian kerugian yang pantas, berdasarkan ketentuan-ketentuan perundangan.

Setelah sekian lama menuai banyak kritik akibat tidak tepatnya wadah pengaturan bagi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang hanya diatur dalam Peraturan Presiden, akhirnya pada Januari 2012 Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang telah disahkan tersebut secara filosofis diharapkan memberi angin segar bagi pelaksanaan pengadaan tanah di Indonesia. Berbagai konflik dalam pengadaan tanah diharapkan mampu diminimalisir dengan munculnya Undang-Undang ini sehingga pengadaan tanah dapat dilakukan secara cepat namun tetap dengan memperhatikan hak-

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

hak dari pemegang hak atas tanah yang tanahnya terkena pengadaan tanah.

Pasal 10 Undang-Undang nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, yang tergolong pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sebagai berikut:

- a. pertahanan dan keamanan nasional;
- b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api;
- c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
- f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah;
- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa;

- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas terjadi penambahan menjadi 18 (delapan belas) yang dikategorikan sebagai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum jika dibandingkan dengan Perpres 65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang hanya 7 (tujuh) yang dikategorikan sebagai pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah.

Permasalahannya apakah Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mampu berlaku secara filosofis? Apakah Undang-Undang tersebut merupakan produk hukum yang responsif, atautkah produk hukum yang represif sama dengan kebanyakan undang-undang yang berlaku di negara kita ini? Pertanyaan tersebut dapat terjawab dengan terlebih dahulu mencermati isi dari undang-undang tersebut.

Dalam konsep ber hukum, Philippe Nonet dan Philip Selznick membedakan tiga jenis hukum, yaitu hukum represif (*repressive law*), hukum otonom (*autonomous law*), dan hukum responsif (*responsive law*). Titik berat dari konsep ber hukum yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick tersebut adalah aspek *Jurisprudence and Social Sciences* dengan bertumpu pada *Sociological Jurisprudence*.

Tujuan hukum represif menurut Nonet dan Selznick adalah ketertiban. Peraturan perundang-undangan pada hukum represif bersifat keras dan rinci, namun tingkat keberlakuannya pada pembuat hukum sangat lemah. Contoh hukum represif yang dikemukakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto yaitu hukum yang menyalahi moral konstitusionalisme yang pengelolaan hukumnya berada di tangan para pejabat pemerintah dan digunakan sebagai instrumen legal untuk menjamin keutuhan dan keefektifan kekuasaan pemerintah berdasarkan sanksi-sanksi pemaksa. Tipe hukum represif banyak mengandalkan penggunaan paksaan tanpa memikirkan kepentingan yang ada di pihak rakyat.

Pada hukum otonom, peraturan perundang-undangan dibuat luas dan terinci serta mengikat penguasa maupun yang dikuasai. Tujuan dari hukum otonom adalah sebuah legitimasi. Sifat-sifat dari hukum otonom adalah penekanan pada aturan-aturan hukum

sebagai upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi, serta adanya manipulasi oleh kekuasaan politik dan ekonomi.

Pada tataran hukum responsif, tujuan hukum yang hendak dicapai adalah kompetensi. Pada perspektif hukum responsif, hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekedar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil, mampu mengenali keinginan publik dan memiliki komitmen bagi tercapainya keadilan substantif.

Hukum responsif merupakan hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatan produk hukum responsif, kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat diberikan peranan besar dan partisipasi penuh. Hasil dari proses tersebut adalah produk hukum yang bersifat respon terhadap seluruh kepentingan, baik masyarakat maupun Pemerintah. Karakteristik yang menonjol dari konsep hukum responsif adalah pergeseran aturan penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan, serta pentingnya kerakyatan baik sebagai tujuan maupun cara untuk mencapainya.

Menurut Satjipto Rahardjo, hukum responsif merupakan hukum yang lebih peka terhadap masyarakat. Dalam upaya mewujudkan kepastian hukum, perlindungan hukum, dan keadilan dalam pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, hendaknya pemikiran untuk menerapkan



hukum responsif menjadi pertimbangan pada saat penyusunan RUU Pengadaan Tanah serta meninggalkan cara-cara penormaam yang bersifat represif dan otonom sehingga undang-undang pengadaan tanah yang baru saja disahkan tersebut merupakan produk hukum yang responsif.

Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan pada Pancasila, maka sekiranya pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus pula memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Penjabaran nilai-nilai Pancasila dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu keharusan dan harus dilakukan secara holistik, tidak hanya dari segi substansi, namun juga dari segi struktur dan budaya hukumnya.

Pancasila merupakan bintang pemandu yang berfungsi menguji dan memberi arah bagi hukum positif. Nilai-nilai Pancasila mempunyai fungsi konstitusif yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar, serta mempunyai fungsi regulatif yang menentukan apakah hukum positif di Indonesia merupakan hukum yang adil atau tidak<sup>41</sup>.

Undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Berkaitan dengan Pancasila sebagai paradigma pengembangan hukum, maka

---

<sup>41</sup> A. Hamid S. Attamimi, 1991, hal. 24

sekiranya undang-undang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang dibentuk tersebut tidak boleh bertentangan dengan sila-sila yang terdapat dalam Pancasila. Substansi hukumnya harus merupakan perwujudan atau penjabaran sila-sila yang terkandung dalam Pancasila, sehingga hal tersebut berarti bahwa substansi undang-undang pengadaan tanah yang dibentuk tersebut nantinya merupakan karakter produk hukum yang responsif, yakni untuk kepentingan rakyat dan merupakan perwujudan aspirasi rakyat.

## **E. Penataan Ruang dan Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan**

### **1. Penataan Ruang**

Dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Pasal 1 angka 5 dijelaskan bahwa “Penataan Ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang”. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 2 dijelaskan bahwa “Tata Ruang adalah wujud struktur ruang dan pola ruang”. Berdasarkan wilayahnya, Tata Ruang dibagi menjadi 3 (tiga), Yaitu:

1. Tata Ruang Nasional adalah struktur dan pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan oleh Pemerintah Pusat.
2. Tata Ruang Wilayah Propinsi adalah struktur dan pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan oleh Pemerintah Propinsi.

3. Tata Ruang Wilayah Kabupaten/ Kota adalah struktur dan pola pemanfaatan ruang, baik yang direncanakan maupun yang tidak direncanakan oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota.

Dasar hukum penataan kota mengacu pada dasar hukum penataan ruang antara lain diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA yang mengemukakan bahwa:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2), serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:

- 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, peternakan, dan perikanan serta sejalan dengan itu;
- e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi, dan pertambangan.

Implementasi dari Pasal 14 ayat (1) UUPA adalah:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 1986 tentang Penetapan Batas Wilayah Kota di Seluruh Indonesia.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1987 tentang Pedoman Penyusunan Kota.
3. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 650-658 Tahun 1985 tentang Keterbukaan Rencana Kota Untuk Umum.

4. Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 640 Tahun 1986 tentang Perencanaan Tata Ruang Kota.
5. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 1985 tentang Penegakan Hukum / Peraturan Dalam Rangka Pengelolaan Daerah Perkotaan.
6. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1988 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau di Wilayah Perkotaan.

Dari beberapa aturan di atas, Pemerintah Kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Sebagai peraturan pendukung undang-undang ini maka diterbitkan beberapa peraturan, yaitu:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 Tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban, Serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penataan Ruang.
2. Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1993 tentang Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional.

Selain itu, penataan ruang juga terkait dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007

Tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa:

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Tujuan penataan ruang adalah terciptanya pemanfaatan ruang secara berwawasan lingkungan dalam arti bahwa pemanfaatannya senantiasa memperhitungkan kemungkinan akibat dari pemanfaatan tersebut dan berkualitas untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan kemakmuran. Hal ini mengandung arti bahwa penataan ruang dapat menjamin berbagai kepentingan yang saling bertaut dalam pemanfaatan ruang tersebut, yakni antara kepentingan pemerintah, kepentingan ekologis dan kepentingan masyarakat dengan memperhatikan golongan ekonomi lemah. Penataan ruang harus diselenggarakan secara tertib sehingga memenuhi proses dan prosedur yang berlaku secara teratur dan konsekuen. Upaya tersebut dilaksanakan dengan penekanan bahwa penataan ruang merupakan satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan satu

dengan yang lain yang bertumpu pada kebijaksanaan nasional penataan ruang, baik secara horizontal maupun secara vertikal dalam satu hierarkis.

Tujuan pengaturan penataan ruang dimaksudkan untuk mengatur hubungan antara berbagai kegiatan dengan fungsi ruang guna tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas. Yang dimaksud dengan mewujudkan keterpaduan adalah mencegah pembenturan kepentingan yang merugikan kegiatan pembangunan antar sektor daerah dan masyarakat dalam penggunaan sumber daya alam dengan memperhatikan sumber daya manusia dan sumber daya buatan melalui proses koordinasi, integral, dan sinkronisasi perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Adapun asas penataan ruang sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah sebagai berikut:

Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. Keterpaduan;
- b. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan;
- c. Keberlanjutan;
- d. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan;
- e. Keterbukaan;
- f. Kebersamaan dan kemitraan;
- g. Pelindungan kepentingan umum;
- h. Kepastian hukum dan keadilan; dan
- i. Akuntabilitas.

Dalam Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa adapun yang dimaksud dengan “keterpaduan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. pemangku kepentingan, antara lain adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. “Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan” maksudnya adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan. “Keberlanjutan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

Selanjutnya “Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan” maksudnya adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas. “Keterbukaan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya

kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang. “Kebersamaan dan kemitraan” adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan. “Pelindungan kepentingan umum” maksudnya adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

“Kepastian hukum dan keadilan” berarti bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum. “Akuntabilitas” berarti bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Dalam penataan kota, ada 2 (dua) aspek yang menjadi dasar pertimbangannya. Tinjauan ini dikaitkan dengan hak-hak sosial masyarakat terhadap ruang dan tanah. Aspek-aspek tersebut adalah:

#### 1. Aspek Ekologis

Aspek ekologis dari penataan kota adalah melihat keterkaitan antara berbagai unsur atau komponen yang terkait dalam penataan ruang tersebut sebagai suatu kesatuan yang utuh



menyeluruh sehingga dipandang sebagai suatu sistem yang ditinjau secara holistik. Unsur atau komponen yang dimaksud adalah manusia dengan segala aspek kehidupannya dan lingkungan itu sendiri.

## 2. Aspek Yuridis

Aspek yuridis penataan kota adalah Pembukaan UUD 1945 alenia keempat dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang selanjutnya dijabarkan ke dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

## 2. Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan dijelaskan bahwa "Tanah Pertanian adalah bidang tanah yang digunakan untuk usaha pertanian". Kemudian Pasal 1 angka 3 dijelaskan pula bahwa "Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah bidang tanah pertanian yang ditetapkan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional". Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 15 dijelaskan bahwa Alih Fungsi Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah perubahan fungsi Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan menjadi bukan Tanah

Pertanian Pangan Berkelanjutan, baik secara tetap maupun sementara.

Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 ini diharapkan menjadi landasan yuridis yang mampu memberikan perlindungan hukum bagi petani melihat makin maraknya terjadi alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian, baik untuk perumahan/pemukiman, maupun perkantoran. Dewasa ini, alih fungsi tanah pertanian marak terjadi, baik dilakukan oleh pemerintah maupun swasta sehingga berdampak pada ketersediaan tanah bagi sektor pertanian.

Jika melihat Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009, undang-undang ini memberikan perlindungan terhadap tanah pertanian baik di daerah perkotaan maupun di pedesaan. Dalam Pasal 8 dijelaskan bahwa “Dalam hal di wilayah kota terdapat tanah pertanian pangan, tanah tersebut dapat ditetapkan sebagai Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk dilindungi”. Selanjutnya dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 20 dijelaskan pula bahwa:

Pasal 18

Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan dilakukan dengan penetapan:

- a. Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- b. Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam dan di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan; dan
- c. Tanah Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan di dalam dan di luar Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

#### Pasal 19

- (1) Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf a merupakan bagian dari penetapan rencana tata ruang Kawasan Perdesaan di wilayah kabupaten dalam rencana tata ruang kabupaten sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penetapan Kawasan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar peraturan zonasi.

#### Pasal 20

- (1) Penetapan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf b merupakan bagian dari penetapan dalam bentuk rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penetapan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar bagi penyusunan peraturan zonasi.

Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan berdasarkan asas manfaat, asas keberlanjutan dan konsisten, asas keterpaduan, asas keterbukaan dan akuntabilitas, asas kebersamaan dan gotong-royong, asas partisipatif, keadilan, keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, asas kelestarian lingkungan dan kearifan lokal, asas desentralisasi, asas tanggung jawab Negara, asas keragaman, dan asas sosial dan budaya. Hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 yang menetapkan asas-asas tersebut.

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dijelaskan bahwa :

Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan diselenggarakan dengan tujuan:

- a. melindungi kawasan dan tanah pertanian pangan secara berkelanjutan;
- b. menjamin tersedianya tanah pertanian pangan secara berkelanjutan;
- c. mewujudkan kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan;
- d. melindungi kepemilikan tanah pertanian pangan milik petani;
- e. meningkatkan kemakmuran serta kesejahteraan petani dan masyarakat;
- f. meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan petani;
- g. meningkatkan penyediaan lapangan kerja bagi kehidupan yang layak;
- h. mempertahankan keseimbangan ekologis; dan
- i. mewujudkan revitalisasi pertanian.

## F. Perlindungan Hukum

Subjek hukum selaku pemikul hak-hak dan kewajiban-kewajiban (*de drager van de rechten en plichten*), baik itu manusia (*naturlijk persoon*), badan hukum (*rechtspersoon*), maupun jabatan (*ambt*), dapat melakukan tindakan-tindakan hukum berdasarkan kemampuan (*bekwaam*) atau kewenangan (*bevoegdheid*) yang dimilikinya.<sup>42</sup>

Dalam pergaulan di tengah masyarakat, banyak terjadi hubungan hukum yang muncul sebagai akibat adanya tindakan-tindakan hukum dari subjek hukum. Hubungan hukum adalah interaksi antar subjek hukum yang memiliki relevansi hukum atau mempunyai akibat-akibat hukum. Agar hubungan hukum antar subyek hukum itu

---

<sup>42</sup> Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, penanganannya oleh Pengadilan dalam lingkungan peradilan dan Pembentukan Peradilan administrasi Negara*, Cetakan II, Bina Ilmu, Surabaya. Hlm. 21

berjalan secara harmonis, seimbang, dan adil, dalam arti setiap subyek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, maka hukum tampil sebagai aturan main hubungan hukum tersebut.

Hukum diciptakan sebagai suatu sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subyek hukum. Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subyek hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo,<sup>43</sup> hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Pelanggaran hukum terjadi ketika subyek hukum tertentu tidak menjalankan kewajiban yang seharusnya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subyek hukum lain. Subyek hukum yang dilanggar hak-haknya harus mendapatkan perlindungan hukum.

Fungsi hukum sebagai instrumen pengatur dan instrumen perlindungan ini, di samping fungsi lainnya sebagaimana akan disebutkan di bawah, diarahkan pada suatu tujuan yaitu untuk menciptakan suasana hubungan hukum antar subyek hukum secara harmonis, seimbang, damai, dan adil. Ada pula yang mengatakan bahwa tujuan hukum adalah mengatur masyarakat secara damai.

---

<sup>43</sup> Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta. Hlm. 140.

Perdamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia tertentu (baik material maupun ideal), kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya terhadap yang merugikan. Tujuan-tujuan hukum itu akan tercapai jika masing-masing subyek hukum mendapatkan hak-haknya dan menjalankan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan aturan hukum.

Hukum yang mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara adalah hukum administrasi negara atau hukum perdata, tergantung dari sifat dan kedudukan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum tersebut. Telah disebutkan bahwa pemerintah memiliki dua kedudukan hukum yaitu sebagai wakil dari badan hukum publik (*Publiek rechtspersoon, public legal entity*) dan sebagai pejabat (*ambtsdrager*) dari jabatan pemerintahan. Ketika pemerintah melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum, maka tindakan tersebut diatur dan tunduk pada ketentuan hukum keperdataan, sedang ketika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pejabat, maka tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum administrasi negara. Baik tindakan hukum keperdataan maupun publik dari pemerintah dapat menjadi peluang munculnya perbuatan yang bertentangan dengan hukum, yang melanggar hak-hak warga negara.

Oleh karena itu, hukum harus memberikan perlindungan hukum bagi warga negara. F. H. van den Burg<sup>44</sup> menyatakan bahwa kemungkinan untuk memberikan perlindungan hukum adalah penting ketika pemerintah bermaksud untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu terhadap sesuatu, yang oleh karena tindakan atau kelalaiannya itu melanggar (hak) orang-orang atau kelompok tertentu.

Perlindungan hukum bagi rakyat merupakan konsep universal, dalam arti dianut dan diterapkan oleh setiap negara yang mengedepankan diri sebagai negara hukum, namun seperti disebutkan Paulus E. Lotulung, masing-masing negara mempunyai cara dan mekanismenya sendiri tentang bagaimana mewujudkan perlindungan hukum tersebut, dan juga sampai seberapa jauh perlindungan hukum itu diberikan.<sup>45</sup>

Secara garis besar ada tiga macam perbuatan pemerintahan yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam penerbitan ketetapan (*beschikking*), dan perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*materiele daad*). Dua bidang yang pertama terjadi dalam bidang publik, dan karena itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang terakhir khusus dalam

---

<sup>44</sup> Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta. Hlm. 211.

<sup>45</sup> *Ibid.*

bidang perdata, dan karenanya tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata.<sup>46</sup>

Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum tertentu. Karakteristik paling penting dari tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah adalah keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah yang bersifat sepihak.

Dikatakan bersifat sepihak karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum pemerintahan itu tergantung pada kehendak sepihak dari pemerintah. Keputusan dan ketetapan (*besluit en beschikking*) sebagai instrumen hukum pemerintah dalam melakukan tindakan hukum sepihak, dapat menjadi penyebab terjadinya pelanggaran hukum bagi warga negara, apalagi dalam negara hukum modern yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara.

Oleh karena itu diperlukan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan hukum pemerintah. Menurut Sjachran Basah,<sup>47</sup> perlindungan terhadap warga negara diberikan bilamana sikap tindak administrasi negara itu menimbulkan kerugian terhadapnya. Sedangkan perlindungan terhadap administrasi negara itu sendiri dilakukan terhadap sikap tindaknya dengan baik dan benar menurut hukum baik tertulis maupun tidak tertulis. Hukum administrasi

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Sjachran Basah, 1985, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung. Hlm. 7-8



tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang layak, seperti disebutkan pada bab sebelumnya memang dimaksudkan sebagai *verhoogde rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Dalam rangka perlindungan hukum, keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang layak ini memiliki peranan penting sehubungan dengan adanya langkah mundur pembuat undang-undang, yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Di satu sisi pemberian kewenangan legislasi kepada pemerintah untuk kepentingan administrasi ini cukup bermanfaat terutama untuk relaksasi dari kekakuan dan frigiditas undang-undang, namun di sisi lain pemberian kewenangan ini dapat menjadi peluang terjadinya pelanggaran kehidupan masyarakat oleh pemerintah, dengan bertopang pada peraturan perundang-undangan.

Ada dua macam perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Artinya perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedang sebaliknya perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Mengapa warga negara atau rakyat harus mendapat perlindungan hukum? Menurut HD van Wijk mengemukakan beberapa alasan yaitu<sup>48</sup>:

*Pertama*, karena dalam berbagai hal warga negara dan badan hukum perdata tergantung pada keputusan-keputusan dan ketetapan-ketetapan pemerintah, seperti kebutuhan terhadap izin yang diperlukan untuk usaha perdagangan, perusahaan, atau pertambangan. Oleh karena itu warga negara dan badan hukum perdata perlu mendapat perlindungan hukum, terutama untuk memperoleh kepastian hukum, yang merupakan faktor penentu bagi kehidupan dunia usaha;

*Kedua*, hubungan antara pemerintah dengan warga negara tidak berjalan dalam posisi sejajar, warga negara sebagai pihak yang lebih lemah dibandingkan dengan pihak pemerintah;

*Ketiga*, berbagai perselisihan warga negara dengan pemerintah itu berkenaan dengan keputusan dan ketetapan, sebagai instrumen pemerintah yang bersifat sepihak dalam melakukan intervensi terhadap kehidupan warga negara.

Pembuatan keputusan dan ketetapan yang didasarkan pada kewenangan bebas, akan membuka peluang terjadinya pelanggaran hak-hak warga negara. Di Indonesia, perlindungan hukum bagi rakyat akibat tindakan hukum pemerintah ada beberapa kemungkinan,

---

<sup>48</sup> Ridwan HR, *op.cit* . Hlm. 219.

tergantung dari instrumen hukum yang digunakan pemerintah ketika melakukan tindakan hukum.

Telah disebutkan bahwa instrumen hukum yang lazim digunakan adalah keputusan dan ketetapan. Tindakan hukum pemerintah yang berupa mengeluarkan keputusan merupakan tindakan pemerintah yang termasuk dalam kategori *regeling* atau perbuatan pemerintah dalam bidang legislasi. Hal ini karena sebagaimana telah disebutkan di depan bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah itu merupakan peraturan perundang-undangan. Keputusan pemerintah yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan itu sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah disebutkan di atas. Termasuk sebagai keputusan yang berbentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat adalah Peraturan Pemerintah (*algemene maatregelen van bestuur*), Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, dan semua keputusan organ pemerintahan yang memiliki sifat peraturan yang mengikat umum (*algemene verbindende voorschriften*), sedang untuk tingkat daerah berbentuk Keputusan Kepala Daerah yang juga memiliki sifat mengikat umum.

Menurut Sjachran Basah, perlindungan hukum yang diberikan merupakan *conditio sine qua non* dalam menegakkan hukum. Penegakan hukum merupakan *conditio sine qua non* pula untuk

merealisasikan fungsi hukum itu sendiri.<sup>49</sup> Fungsi hukum yang dimaksud adalah sebagai berikut:

*Pertama*, direktif, sebagai pengarah dalam membangun untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara;

*Kedua*, integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa;

*Ketiga*, stabilitatif, sebagai pemelihara dan menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;

*Keempat*, perfektif, sebagai penyempurna, baik terhadap sikap tindak administrasi negara maupun sikap tindak warga apabila terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat;

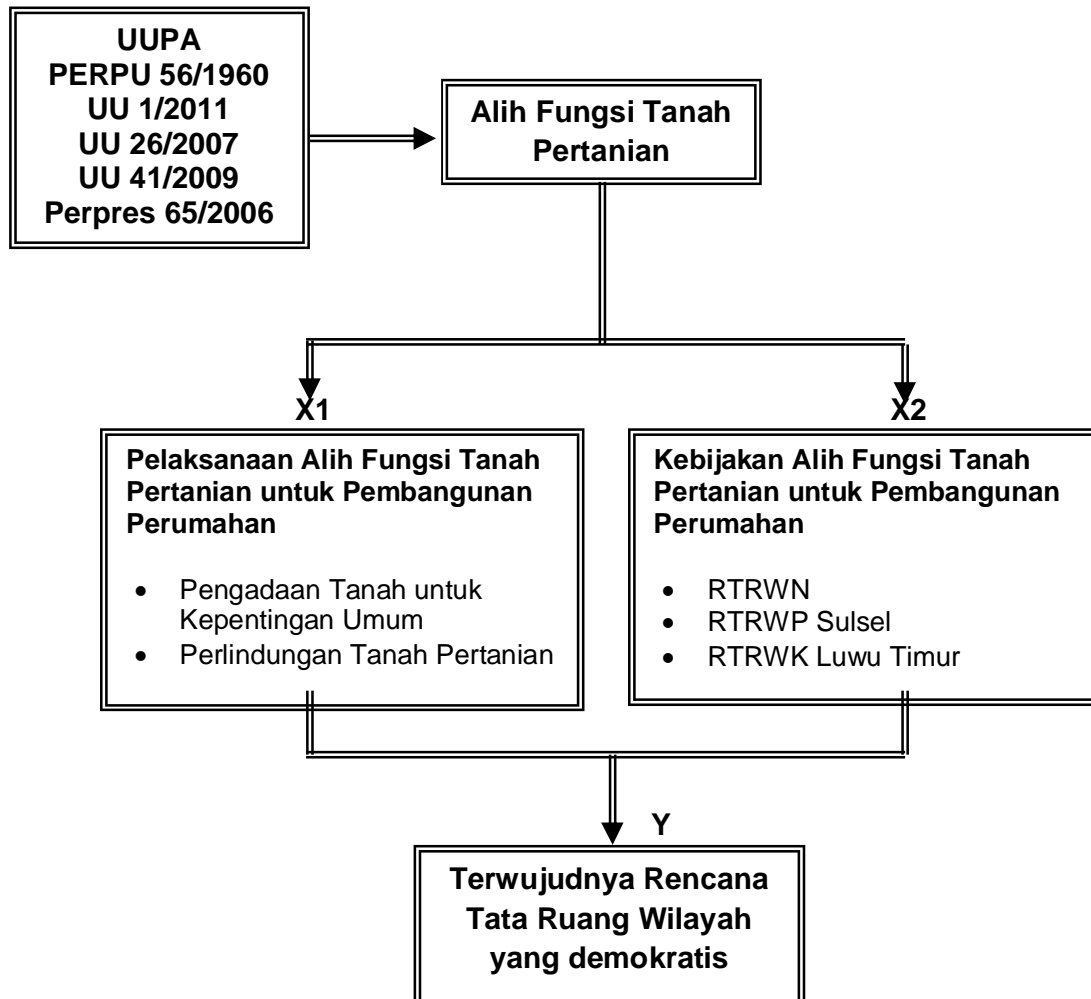
*Kelima*, korektif, sebagai pengoreksi atas sikap tindak baik administrasi negara maupun warga apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.

---

<sup>49</sup> Sjachran Basah, *opcit.* Hlm. 12-14.

## G. Kerangka Pikir

Bagan:



Keterangan:

X1 dan X2 : Variabel independen

Y : Variabel dependen

Penjelasan:

UUPA, Undang-Undang Nomor 56 Prp tahun 1960, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006, dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan telah mengatur mengenai pengalihfungsian tanah pertanian untuk pembangunan perumahan.

Larangan pengalihfungsian Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (1) dan (2) UU 41/2009 dan selanjutnya Pasal 50 ayat (1) yang menyatakan bahwa “segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan, batal demi hukum kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2), namun atas dasar Hak Menguasai Negara maka Pemerintah membuat rencana umum tentang persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Berkaitan hal tersebut sekarang ini Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur melakukan pengalihfungsian tanah pertanian untuk pembangunan perumahan bagi pegawai negeri sipil.

Oleh karena itu penelitian ini akan menguraikan, menggambarkan, serta menjelaskan variable independen pertama (X1), Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan, dengan indikator: Pengadaan tanah untuk kepentingan

umum dan Perlindungan tanah pertanian. Variabel independen kedua (X2), Kebijakan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan, dengan indikator: RTRWN, RTRWP Sulsel, dan RTRWK Luwu Timur. Maka para pihak terkait dan *stakeholders* lainnya mampu memahami serta mengimplementasikan kedua variable independen tersebut beserta indikatornya dengan baik, sehingga variable dependen (Y) yaitu terwujudnya rencana tata ruang wilayah yang demokratis, yakni yang sesuai dengan keinginan dan kepentingan rakyat.

#### **H. Definisi Operasional**

1. Alih fungsi tanah pertanian adalah suatu kegiatan perubahan penggunaan tanah dari pertanian yang menjadi kegiatan lainnya (nonpertanian).
2. Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian adalah suatu proses, cara, atau perbuatan terkait pengalihfungsian tanah pertanian.
3. Kebijakan alih fungsi tanah pertanian adalah tindakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang terkait dengan pengalihfungsian tanah pertanian.
4. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah suatu kegiatan untuk mendapatkan tanah untuk kepentingan Negara, Bangsa, dan/atau sebagian besar masyarakat.

5. Perlindungan tanah pertanian adalah suatu upaya dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi tanah pertanian.
6. RTRWN adalah rencana tata ruang pulau, kawasan tertentu, kawasan perbatasan, kawasan terpencil (rencana tata ruang kawasan skala nasional).
7. RTRWP Sulsel adalah rencana bagian wilayah provinsi Sulawesi selatan (rencana tata ruang kawasan skala provinsi).
8. RTRWK Luwu Timur adalah rencana dasar tata ruang kabupaten luwu timur (rencana tata ruang skala kabupaten/kota).
9. Perlindungan hukum adalah upaya yang diberikan oleh Pemerintah selaku regulator bagi para pihak terkait dalam pengalihfungsian tanah pertanian.
10. Kepastian Hukum adalah apa yang tertuang dalam rumusan aturan merupakan kepastian yang harus diwujudkan terkait dengan pengalihfungsian tanah pertanian.



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Tipe Penelitian**

Penelitian ini berbentuk penelitian *sosio-yuridis*, selain mengkaji hukum secara teoretik dan normatif yang lazim dikenal dengan *law in books*, juga akan mengkaji hukum dalam pelaksanaannya (*law in action*). Kesesuaian antara hukum dalam perspektif normatif dan hukum dalam perspektif empiris merupakan sebuah tuntutan realitas untuk mengefektifkan hukum dalam kehidupan.

#### **B. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian sebagaimana judul penelitian ini yaitu dilakukan di Kabupaten Luwu Timur karena di Kabupaten Luwu Timur terdapat tanah pertanian yang dialih fungsikan untuk pembangunan perumahan bagi Pegawai negeri sipil oleh Pemerintah Daerah setempat. Adapun instansi atau lembaga yang penulis maksud yaitu: *Pertama*, Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur. *Kedua*, Kantor Pertanahan Kabupaten Luwu Timur.

#### **C. Populasi dan Sampel**

Populasi dalam penelitian ini adalah keseluruhan obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh

unit yang akan diteliti yaitu Kantor Pemerintahan Daerah Kabupaten Luwu Timur dan Kantor Pertanahan Kabupaten Luwu Timur.

Sampel dalam penelitian ini adalah para pihak yang terkait dengan pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan bagi pegawai negeri sipil di Kabupaten Luwu Timur pada instansi yang bersangkutan yaitu pada Kantor Pemerintahan Daerah Kabupaten Luwu Timur yang terkait dan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Luwu Timur.

#### **D. Jenis dan Sumber data**

Jenis dan sumber data yang digunakan sebagai dasar untuk menunjang hasil penelitian ini:

1. Data primer, berupa data yang langsung didapatkan dalam penelitian dilapangan. seperti data yang diperoleh dari wawancara secara mendalam, yang terkait dengan pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian tersebut.

2. Data sekunder, data yang diperlukan untuk melengkapi data primer.

Adapun data sekunder tersebut antara lain :

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan-bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas dan juga mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi yang terkait dengan pokok masalah dalam

penelitian ini yaitu mengenai hukum pertanahan khususnya alih fungsi tanah pertanian.

- b. Bahan Hukum Sekunder, berupa bahan atau materi yang menjelaskan tentang pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan, yang meliputi literatur, karya-karya ilmiah yang ditulis para pakar hukum, makalah-makalah dalam seminar, lokakarya, serta tulisan-tulisan lepas yang dimuat dalam situs-situs internet yang mengkaji dan membahas materi yang terkait dengan objek dan masalah dalam penelitian ini.
- c. Bahan Hukum Tertier, berupa petunjuk maupun penjelasan terhadap istilah yang dimaksud dalam bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam bentuk kamus hukum dan kamus umum lainnya.

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. wawancara yaitu mendatangi responden dengan melakukan tanya jawab langsung, tipe pertanyaan teratur dan terstruktur.
2. Dokumentasi yaitu untuk mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan penelitian ini.

## **F. Analisis Data**

Data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder dianalisis secara deduksi logis (*sylogisme*) yaitu suatu analisis yang ditujukan terhadap data sesuai dengan landasan teori untuk memahami sifat-sifat fakta atau gejala yang benar-benar berlaku baik yang positif maupun normatif, kemudian disajikan secara deskriptif yaitu menguraikan, menggambarkan, dan menjelaskan sesuai dengan permasalahan tanah yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Gambaran Umum Kabupaten Luwu Timur**

##### **1. Administrasi Pemerintahan**

Kabupaten Luwu Timur sebagaimana dijelaskan dalam Buku Kabupaten Luwu Timur Dalam Angka Tahun 2009/2010 yang diterbitkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan (BPS) Kabupaten Luwu Timur bekerjasama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Luwu Timur, memberikan gambaran tentang potensi yang dimiliki Kabupaten Luwu Timur yang secara geografis terletak pada Propinsi Sulawesi Selatan terbagi atas 8 kecamatan, terdiri dari 101 desa, 2 UPT Transmigrasi.

Kabupaten Luwu Timur dengan luas wilayah 6.944,88 Km<sup>2</sup>, berpenduduk sejumlah 211.031 jiwa, yang terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 109.147 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 101.884 jiwa, dengan batas wilayah:

Sebelah Utara : Provinsi Sulawesi Tengah

Sebelah Timur : Provinsi Sulawesi Tengah

Sebelah Selatan : Provinsi Sulawesi Tenggara dan Teluk Bone

Sebelah Barat : Kabupaten Luwu Utara

Untuk melaksanakan Pemerintahan di Kabupaten Luwu Timur terdapat beberapa instansi antara lain 9 (sembilan) dinas, 2 (dua) badan, 1 (satu) kantor, 8 (delapan) Kantor Camat, 9 (sembilan) Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas).

## 2. Luas Daerah dan Jumlah Penduduk

Kabupaten Luwu Timur memiliki luas wilayah yang meliputi 8 kecamatan dan 101 desa. Tiap kecamatan dan kelurahan memiliki luas wilayah dan jumlah penduduk yang berbeda. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1**  
**Luas Daerah dan Jumlah Penduduk**  
**Keadaan Per 31 Desember 2010**

No. Urut	Kecamatan	Luas (Km <sup>2</sup> )	Jumlah Penduduk
1	Burau	256.23	28.647 Jiwa
2	Wotu	130.52	26.875 Jiwa
3	Tomoni	274.00	30.225 Jiwa
4	Angkona	147.24	20.267 Jiwa
5	Malili	921.20	25.541 Jiwa
6	Towuti	1.820,48	20.345 Jiwa
7	Nuha	2.052,27	30.838 Jiwa
8	Mangkutana	1.342,94	28.293 Jiwa
Jumlah		6.944,88	211.031 Jiwa

Sumber : BPS Kabupaten Luwu Timur, 2011

Dari tabel tersebut diketahui bahwa luas wilayah Kabupaten Luwu Timur adalah 6.944,88 KM<sup>2</sup>, jumlah penduduk 211.031 jiwa dan kepadatan penduduk Kabupaten Luwu Timur adalah 33 jiwa/Km<sup>2</sup>. Dari 8 (delapan) kecamatan yang menjadi wilayah kerja

kabupaten Luwu Timur, Kecamatan Nuha memiliki wilayah yang terluas. Bila dilihat dari jumlah penduduk masing-masing wilayah kecamatan maka Kecamatan Nuha memiliki jumlah penduduk yang terbesar, sedangkan Kecamatan Angkona memiliki jumlah penduduk yang terkecil yaitu 20.267 jiwa.

#### **B. Kebijakan Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur**

Konsolidasi tanah merupakan upaya pemerintah untuk memetakan dan mengatur kembali tanah-tanah yang tersebar dan tidak teratur lalu kemudian mengembalikannya kepada pemilik sahnyanya dalam bentuk yang sudah teratur dan dilengkapi dengan prasarana. Dari hasil konsolidasi tanah ini, maka pemerintah daerah setempat melakukan penataan ruang untuk mengatur dan menata dengan baik ruang-ruang yang ada. Berdasarkan asumsi yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa kebutuhan akan tanah di wilayah perkotaan sangat meningkat sehingga mengakibatkan sulitnya mendapatkan tanah. Jika ada yang ingin melepaskan atau membebaskan tanahnya pastilah dengan harga yang relatif mahal. Hal tersebut berdampak pada proses penataan kota yang dilakukan oleh pemerintah karena di satu sisi pemerintah harus menjalankan kewajibannya untuk menata kota agar

terstruktur dengan baik dan di sisi lain pemerintah harus pula melindungi hak-hak kepemilikan masyarakat atas tanah.

Untuk mendukung pelaksanaan penataan ruang yang dilakukan oleh pemerintah, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Peraturan ini dikeluarkan dalam rangka pengaturan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah. Selain untuk mendukung pelaksanaan penataan ruang, peraturan ini juga ditujukan untuk mengatur dan melindungi hak-hak rakyat atas tanah dalam kaitannya dengan pelaksanaan penataan ruang.

#### **1. Rencana Tata Ruang Negara (RTRN)**

Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, diperlukan kebijakan pembangunan nasional yang tepat. Ketepatan ini diukur dari pengembangan terhadap kesesuaian dan optimalisasi potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya fisik (buatan). Kebijakan pembangunan yang tidak bertumpu pada ketiga potensi sumber daya tersebut akan sulit dikatakan sebagai pembangunan yang berkelanjutan. Ini sudah kita alami dengan terjadinya banjir di jalur-jalur utama ekonomi yang disebabkan oleh pembangunan yang kurang memperhatikan kapasitas sumber daya alam sehingga fungsi sistem sungai dan drainase tidak berjalan sebagaimana mestinya. Jaringan



transportasi yang disebabkan oleh pembangunan yang tidak memperhatikan tata guna tanah sehingga kapasitas sumber daya fisik (buatan) tidak lagi mampu menampung perjalanan barang dan manusia yang dihasilkan oleh tata guna tanah. Tidak efektifnya pembangunan juga dapat dialami apabila aspek sumber daya manusia sebagai bagian aspek sosial tidak diperhatikan. Nilai-nilai tradisi, kemampuan teknologi dan potensi sumber daya manusia harus selaras dengan lajunya derap pembangunan.

Oleh karena itu, untuk mencapai pembangunan berkelanjutan yang bertumpu pada ketiga sumber daya tersebut, penataan ruang dapat digunakan sebagai payung kebijakan pembangunan dan pengendalian dalam implementasinya. Sistem perencanaan pembangunan Nasional dan perencanaan tata ruang sama-sama menekankan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan (prioritas) secara berhirarki dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia. Namun, perencanaan tata ruang memiliki fokus kepada aspek fisik spasial yang mencakup perencanaan struktur ruang dan pola pemanfaatan ruang. Proses perencanaan tata ruang dapat dijelaskan dengan pendekatan sistem yang melibatkan input, proses dan output. Input yang digunakan adalah keadaan fisik seperti kondisi alam dan geografis, sosial budaya seperti demografi sebaran penduduk, ekonomi seperti lokasi pusat kegiatan

perdagangan yang ada maupun yang potensial dan aspek strategis nasional lainnya. Keseluruhan input ini diproses dengan menganalisis input tersebut secara integral, baik kondisi saat ini maupun ke depan untuk masing-masing hirarki tata ruang Nasional, Provinsi maupun Kabupaten/Kota untuk menghasilkan output berupa Rencana Tata Ruang.

Rencana Tata Ruang pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar terwujud alokasi ruang yang nyaman, produktif dan berkelanjutan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menciptakan keseimbangan tingkat perkembangan wilayah. Dengan berbasis penataan ruang, maka kebijakan pembangunan akan mewujudkan tercapainya pembangunan berkelanjutan yang memadukan pilar ekonomi, sosial budaya dan lingkungan. Untuk itu perlu dipahami konsep-konsep pengembangan wilayah dan penataan ruang, termasuk di dalamnya isu-isu dan permasalahan penataan ruang yang ada. Dengan memahami berbagai hal tersebut diharapkan dapat disusun suatu kebijakan dan strategi penataan ruang yang dapat menjawab berbagai persoalan yang ada dan mendorong tercapainya berbagai tujuan dan sasaran pembangunan.

Konsep pengembangan wilayah di Indonesia lahir dari suatu proses iteratif yang menggabungkan dasar-dasar pemahaman teoritis dengan pengalaman-pengalaman praktis sebagai bentuk

penerapannya yang bersifat dinamis. Dengan kata lain, konsep pengembangan wilayah di Indonesia merupakan penggabungan dari berbagai teori dan model yang senantiasa berkembang yang telah diuji-terapkan dan kemudian dirumuskan kembali menjadi suatu pendekatan yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan pembangunan di Indonesia.

Secara konseptual pengertian pengembangan wilayah dapat dirumuskan sebagai rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, merekatkan dan menyeimbangkan pembangunan nasional dan kesatuan wilayah nasional, meningkatkan keserasian antar kawasan, keterpaduan antar sektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berpijak pada pengertian di atas maka pembangunan seyogyanya tidak hanya diselenggarakan untuk memenuhi tujuan-tujuan sektoral yang bersifat parsial, namun lebih dari itu, pembangunan diselenggarakan untuk memenuhi tujuan-tujuan pengembangan wilayah yang bersifat komprehensif dan holistik dengan mempertimbangkan keserasian antara berbagai sumber daya sebagai unsur utama pembentuk ruang (sumber daya alam,

buatan, manusia dan sistem aktivitas), yang didukung oleh sistem hukum dan sistem kelembagaan yang melingkupinya.

Dalam rangka mewujudkan konsep pengembangan wilayah yang di dalamnya memuat tujuan dan sasaran yang bersifat kewilayahan di Indonesia, maka ditempuh upaya penataan ruang yang terdiri dari 3 (tiga) proses utama yang saling berkaitan satu dengan lainnya, yakni :

- a. proses perencanaan tata ruang wilayah, yang menghasilkan rencana tata ruang wilayah (RTRW). Di samping sebagai *guidance of future actions* RTRW pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (*development sustainability*).
- b. Proses pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri,
- c. Proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW dan tujuan penataan ruang wilayahnya.

Adapun landasan hukum bagi penataan ruang di Indonesia telah ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (Undang-Undang Penataan Ruang) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang kemudian diikuti dengan penetapan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) untuk operasionalisasinya. Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Penataan Ruang, tujuan penataan ruang adalah

Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional dengan:

- a. terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan
- c. terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Dengan demikian, selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan produk yang memiliki landasan hukum (legal instrument) untuk mewujudkan tujuan pengembangan wilayah.

## **2. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur**

Ruang (spasial) merupakan sumber daya yang *free access* atau *open access / common goods / common property* dan

*unrestricted demand* yang membawa konsekuensi semua orang yang berkepentingan untuk memperoleh akses sebatas yang diperlukan<sup>50</sup>. Oleh karena itu, ruang (spasial) harus dikelola dan ditata dengan baik dengan melibatkan campur tangan negara, dalam hal ini pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Secara garis besar, ada 4 (empat) hal yang menjadi dasar penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur, yaitu peraturan perundang-undangan, Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi, Rencana Strategis Kabupaten Luwu Timur, serta potensi dan masalah daerah Kabupaten Luwu Timur. Dari segi perundang-undangan, Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur mengacu pada Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur bertujuan mewujudkan sistem penataan ruang wilayah Kabupaten Luwu Timur yang berkualitas, serasi dan optimal dengan pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan menuju kabupaten agroindustri. Adapun Rencana Struktur Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur dibagi menjadi:

---

<sup>50</sup> Muchsin dan Imam Koeswahyono, 2008, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Jakarta; Sinar Grafika, Hal. 129.

## 1. Rencana Pengembangan Sistem Perkotaan

Rencana Pengembangan Sistem Perkotaan ini meliputi:

- a. Pusat Kegiatan Lokal (PKL) meliputi kawasan perkotaan Malili dan Kota Terpadu Mandiri Mahalona;
- b. Pusat Kegiatan Lokal Promosi (PKLP) adalah Wotu;
- c. Pusat Pelayanan Kawasan (PPK) meliputi Tomoni dan Sorowako;
- d. Pusat Pelayanan Lingkungan (PPL) meliputi kawasan perkotaan Burau, Wonorejo, Kertoraharjo, Wasuponda, Solo, Kalaena, dan Wawondula.

## 2. Sistem Jaringan Prasarana Utama

Sistem Jaringan Prasarana Utama terdiri atas:

- a. Sistem jaringan transportasi darat;
  - Jaringan Jalan
  - Jaringan Danau dan Penyebrangan
  - Terminal
- b. Sistem jaringan transportasi perkeretaapian; meliputi perbatasan Kabupaten Luwu Utara-Wotu-Terengge-Perbatasan Propinsi Sulawesi Tengah, Wotu-Malili-Perbatasan Sulawesi Tenggara.
- c. Sistem jaringan transportasi laut; meliputi tatanan kepelabuhanan dan jalur pelayaran.

- d. Sistem jaringan transportasi udara; meliputi tatanan kebandarudaraan dan jalur penerbangan.

### 3. Sistem Jaringan Prasarana Lainnya

- a. Sistem Jaringan Energi
- b. Sistem Jaringan Telekomunikasi
- c. Sistem Jaringan Sumber Daya Air
- d. Sistem Jaringan Prasarana Lainnya

Adapun rencana pola ruang wilayah Kabupaten Luwu Timur, meliputi:

#### 1. Kawasan Lindung

- Kawasan Hutan Lindung, seluas 240.775,89 hektar tersebar di Kecamatan Towuti, Nuha, Wasuponda, Malili, Angkona, Tomoni, Mangkutana, Wotu, dan Kecamatan Burau.
- Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya, seluas 350.852 hektar terdiri atas kawasan bergambut di Kecamatan Angkona, dan Kawasan Resapan Air yang tersebar di semua kecamatan, sekitar pantai, dan sekitar danau Towuti, Matano, dan Mahalona.
- Kawasan perlindungan setempat, yaitu Daerah Aliran Sungai Kalaena, Daerah Aliran Sungai Tomoni, Daerah Aliran Sungai Malili, dan Sub Daerah Aliran Sungai Pongkeru.
- Kawasan suaka alam, pelestarian alam, dan cagar budaya.
- Kawasan rawan bencana alam.



## 2. Kawasan Budi Daya

- Kawasan Hutan Produksi
- Kawasan Pertanian
- Kawasan Peternakan
- Kawasan Perikanan
- Kawasan Pertambangan
- Kawasan Perindustrian
- Kawasan Pariwisata
- Kawasan Permukiman
- Kawasan Peruntukan Lainnya

Dari kedua rencana pola ruang wilayah Kabupaten Luwu Timur, penulis menekankan pada kawasan pertanian. Kawasan pertanian ini meliputi:

1. Kawasan pertanian tanaman pangan yang berpotensi budi daya padi sawah yang tersebar di Kecamatan Burau, Wotu, Tomoni, Tomoni Timur, Mangkutana, Kalaena, Angkona, Malili, Wasuponda, dan Towuti.
2. Kawasan pertanian hortikultura yang berpotensi budi daya pertanian tanah kering yang tersebar diseluruh wilayah kecamatan.
3. Kawasan perkebunan yang berpotensi tanaman tahunan/perkebunan yang tersebar diseluruh wilayah kecamatan.

4. Kawasan peternakan yang berpotensi peternakan yang tersebar di seluruh wilayah kecamatan.

Pada kawasan inilah terjadi alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian, yakni pembangunan kompleks perumahan untuk pegawai negeri sipil Pemerintah Kabupaten Luwu Timur. Menurut Firman<sup>51</sup> bahwa kebijakan ini diambil oleh pemerintah Kabupaten Luwu Timur untuk memberikan fasilitas kepada pegawai pemerintahan demi kelancaran pelaksanaan tugas pokok pemerintahan.

Dengan mengacu pada pemaparan di atas, penulis berpendapat bahwa kebijakan pemerintah Kabupaten Luwu Timur melakukan alih fungsi tanah pertanian, khususnya di wilayah ibukota kabupaten, sudah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten Luwu Timur yang disusun sejak Tahun 2009. Hal ini dilakukan guna menjamin kesejahteraan aparat pemerintahan Kabupaten Luwu Timur demi kelancaran roda pemerintahan.

Hampir di tiap-tiap kota, baik ibu kota propinsi maupun ibukota kabupaten/kota, alih fungsi tanah pertanian kerap terjadi. Pembangunan infrastruktur yang semakin marak memaksa pemerintah untuk mengalihkan fungsi-fungsi tanah yang sudah ada sebelumnya. Tanah pertanian tentunya tidak akan bertahan lama di

---

<sup>51</sup> Firman, Kepala Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kabupaten Luwu Timur, wawancara tanggal 27 Mei 2011.

daerah perkotaan oleh karena kebutuhan akan tanah di daerah perkotaan lebih tinggi, baik untuk pembangunan gedung perkantoran maupun kebutuhan akan perumahan.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan telah disahkan pada tanggal 14 Oktober 2009. Lahirnya undang-undang ini dilatar belakangi oleh semakin meningkatnya potensi ancaman terhadap ketahanan dan kedaulatan pangan nasional akibat alih fungsi tanah pertanian subur, baik karena penambahan penduduk ataupun perkembangan ekonomi dan industri. Alih fungsi tanah ini menimbulkan implikasi yang serius terhadap produksi pangan dan kesejahteraan sejumlah besar masyarakat Indonesia yang menggantungkan kehidupannya pada sektor pertanian.

Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 2009 adalah sistem dan proses dalam merencanakan dan menetapkan, mengembangkan, memanfaatkan dan membina, mengendalikan, dan mengawasi tanah pertanian pangan dan kawasannya secara berkelanjutan. Khusus di wilayah perkotaan, saat ini banyak dilihat tanah-tanah pertanian yang terhimpit pembangunan perumahan atau bangunan-bangunan lain. Pemilik tanah yang masih mempertahankan tanahnya untuk pertanian secara konsisten, merupakan subyek yang harus mendapat perhatian dan

perlindungan serius dari Pemerintah melalui program-program yang termuat dalam undang-undang ini, tidak terkecuali di Kabupaten Luwu Timur.

Hal menarik yang perlu dicatat dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 ini, yaitu bahwa salah satu cara pengendalian Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan, yakni dengan pemberian insentif berupa keringanan pajak bumi dan bangunan (Pasal 37 huruf a jo. Pasal 38). Peningkatan nilai jual obyek pajak yang merupakan dasar perhitungan pajak bumi dan bangunan khususnya di wilayah perkotaan, menjadikan kondisi petani semakin terjepit. Hasil pertanian yang bisa mereka nikmati dalam setahun akan terbebani dengan besarnya pajak tanah yang harus mereka bayar. Dengan program pemberian insentif khusus kepada petani berupa keringanan pajak bumi dan bangunan, diharapkan bisa mengurangi beban mereka sehingga dapat meningkatkan kesejahterannya<sup>52</sup>.

Menurut Darpawan<sup>53</sup> bahwa: ada hal yang perlu dikritisi dari ketentuan ini, yakni insentif bagi para petani tersebut sebaiknya tidak hanya diberikan kepada petani yang mengelola tanah yang telah ditetapkan menjadi Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan, tetapi patut pula diberikan kepada petani yang secara nyata telah

---

<sup>52</sup> Darpawan, <http://darpawan.wordpress.com/2009/11/30/harapan-perbaikan-nasib-petani-pasca-disahkannya-undang-undang-no-41-tahun-2009/>. Diakses Tanggal 11 Pebruari 2011.

<sup>53</sup> *ibid*

mengelola tanahnya untuk usaha pertanian pangan secara konsisten, walaupun kemudian tanahnya tidak ditetapkan sebagai Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan.

1. Larangan pengalihfungsian Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (1) dan (2). Dalam penjelasan Pasal 44 ayat (2), disebutkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat yang meliputi kepentingan untuk pembuatan jalan umum, waduk, bendungan, irigasi, saluran air minum atau air bersih, drainase dan sanitasi, bangunan pengairan, pelabuhan, bandar udara, stasiun dan jalan kereta api, terminal, fasilitas keselamatan umum, cagar alam, serta pembangkit dan jaringan listrik.
2. Adanya ketentuan perlindungan yang tegas jika di atas Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan diterbitkan izin yang menimbulkan pengalihan fungsinya sebagai tanah pertanian. Ketentuan ini bisa dilihat pada Pasal 50 ayat (1) yang menyatakan bahwa “segala bentuk perizinan yang mengakibatkan alih fungsi Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan, batal demi hukum kecuali untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2).

3. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib memberikan jaminan perlindungan kepada petani sebagaimana di atur dalam Pasal 62 ayat (1) berupa : a. Harga komoditas pangan pokok yang menguntungkan, b. Memperoleh sarana produksi dan prasarana pertanian, c. Pemasaran hasil pertanian pangan pokok, d. Pengutamaan hasil pertanian pangan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional dan/atau e. Ganti rugi akibat gagal panen.

4. Dibentuknya Bank Bagi Petani (Pasal 63 huruf f)

Lahirnya undang-undang ini harus direspon secepatnya oleh Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai langkah nyata keseriusan dalam memperbaiki kesejahteraan petani di negara ini. Langkah nyata itu salah satunya adalah segera menguraikan bagaimana nantinya sistem perencanaan, penetapan, pengendalian dan pengawasan terhadap tanah-tanah pertanian yang produktif, serta memastikan rencana-rencana strategis mengenai perlindungan dan pemberdayaan petani serta pembiayaannya, tersusun secara sistematis dan selaras dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah atau peraturan-peraturan lain yang terkait.

Alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan atau pemukiman merupakan salah satu wujud dari Penataan Ruang. Pemerintah Daerah diharapkan mampu menata ruang wilayah

daerah masing-masing sehingga penggunaan tanah sesuai dengan peruntukannya. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa landasan yuridis penataan ruang mengacu pada Undang-Undang Penataan Ruang dan Undang-Undang Otonomi Daerah. Terkhusus mengenai alih fungsi tanah, pelaksanaannya harus pula berdasar pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009. Undang-undang ini bisa dikatakan sebagai nafas baru bagi kaum petani yang di mana semakin hari semakin terancam eksistensi tanahnya oleh karena pembangunan, terutama di wilayah perkotaan. Atas dasar Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 ini, apabila terjadi alih fungsi tanah pertanian yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, maka baik pemerintah ataupun pengusaha yang melakukan alih fungsi tanah tersebut akan dikenakan sanksi.

Terkait dengan alih fungsi tanah pertanian di Kabupaten Luwu Timur, rencana tata ruang wilayah kabupaten telah disusun dan ditetapkan dengan terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 7 Tahun 2011<sup>54</sup> tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur. Hal ini sejalan pula dengan Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2009-2029.

---

<sup>54</sup> Lembaran Daerah Kabupaten Luwu Timur Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 38.

Terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur disusul dengan Keputusan Bupati Kabupaten Luwu Timur Nomor 221/VIII/2011 tentang Pelepasan Asset Tanah Pemerintah Kabupaten Luwu Timur Untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Luwu Timur. Surat keputusan ini terbit sebagai tindak lanjut dari kesepakatan antara masyarakat pemilik tanah dengan pemerintah kabupaten untuk melepaskan tanah mereka untuk kemudian dibangun perumahan yang diperuntukkan bagi pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Luwu Timur. Pada prosesnya kemudian, pegawai negeri sipil yang akan mengambil rumah di lokasi tersebut mendaftarkan diri ke Koperasi Pegawai Negeri "SEHATI" yang bertindak sebagai fasilitator untuk mendapatkan rumah di lokasi tersebut. Dengan kata lain, para pegawai negeri sipil yang ingin mendapatkan rumah di lokasi tersebut, menyicil melalui koperasi tersebut.

Tanah yang akan dilakukan alih fungsi oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur sudah ditetapkan sebagai lokasi kawasan siap bangun (kasiba) dan lingkungan siap bangun (lisiba) berdasarkan surat Keputusan Bupati Nomor 234 tahun 2009. Oleh karena itu, apabila bertolak pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 bisa dikatakan bahwa tidak ada pelanggaran yang dilakukan



oleh pemerintah maupun pelaksanaan proyek pembangunan perumahan bagi pegawai negeri sipil di Kabupaten Luwu Timur.

Hal pokok yang harus diingat bahwa alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian berimplikasi pada banyak hal dalam kehidupan manusia. Alih fungsi tanah berimplikasi pada penurunan produksi pangan, ketersediaan pangan, dan penurunan pendapatan petani. Selain itu, implikasi sosial alih fungsi tanah dapat menyebabkan menyusutnya tenaga kerja sektor pertanian, dan adanya migrasi penduduk. Sedangkan dari segi budaya, alih fungsi tanah pertanian berdampak pada berubahnya budaya agraris ke non-agraris. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, maka penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota harus mengacu pada undang-undang tersebut.

### **C. Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian Untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur**

#### **1. Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Luwu Timur**

Sebagian besar negara dengan model peraturan pembangunan pertanahan tidak menentukan sebuah prasyarat pasti bagi perencanaan peraturan penggunaan tanah, walaupun proses perencanaan itu memberikan bobot terbesar dalam

perundang-undangan. Banyak *Master Plan* yang akan berakhir pada sebuah periode tahun tertentu memerlukan amandemen periodik yang mengubah kecenderungan-kecenderungan dasar dan pembangunan-pembangunan yang dipikirkan dan yang tidak dipikirkan ketika sebuah rencana dibuat atau diadopsi. Di bidang penataan ruang, terdapat kecenderungan bahwa berbagai ketetapan dan peraturan yang menjadi landasan hukumnya dirumuskan secara sentralistik untuk kemudian diberlakukan secara kaku untuk setiap daerah sehingga tidak memungkinkan adanya “muatan lokal” yang sesungguhnya amat penting sehingga memunculkan masalah dalam implementasinya.

Pasal 2 ayat (2) UUPA dikemukakan bahwa hak menguasai negara adalah memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Hak menguasai negara bukanlah berarti negara yang memiliki tanah, tetapi memberikan kewenangan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Selain itu, negara juga memiliki kewenangan untuk menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas bumi, air dan ruang angkasa serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan

hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

Kemudian, dalam Pasal 14 ayat (1) UUPA juga dijelaskan bahwa dalam rangka sosialisme Indonesia, pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Wewenang tersebut dengan kata lain adalah wewenang untuk melakukan penataan ruang. Dalam melakukan penataan ruang tersebut, maka wajib memperhatikan asas-asas pengelolaan lingkungan hidup dan asas-asas penataan ruang serta asas-asas lain yang bersangkutan paut dengan hal tersebut yang terdapat dalam aturan perundang-undangan lainnya.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, di mana tiap-tiap daerah memiliki kewenangan penuh atas daerahnya sendiri, maka tiap-tiap kepala daerah mempunyai hak untuk kemudian melakukan penataan ruang. Penekanan yang perlu diperhatikan adalah bahwa kewenangan daerah untuk melakukan penataan ruang disesuaikan dengan kondisi daerah yang bersangkutan. Filosofi "Pembangunan

untuk rakyat” harus dapat terimplementasikan dan tidak bersifat sloganistik semata, sehingga setiap aktivitas pembangunan dan pengembangan kawasan atau ruang harus juga membangun dan mengembangkan masyarakat lokal yang bersangkutan.

Dalam hal penataan ruang, selain aspek yuridis, maka pemerintah sebagai penyelenggara harus pula memperhatikan aspek sosiologisnya. Pemerintah dalam menyelenggarakan penataan ruang harus bisa menyeimbangkan antara kepentingan bangsa dan negara dengan keadilan dan kemakmuran rakyat. Fenomena yang menarik yang berkembang pada masyarakat Indonesia adalah bahwa pelaksanaan penataan ruang selalu diidentikkan dengan pengambilalihan sebagian atau seluruh tanah masyarakat dengan ganti rugi yang tidak sebanding. Hal ini menjadi momok tersendiri bagi masyarakat Indonesia di mana masalah penataan ruang, khususnya penataan kota yang dilakukan oleh pemerintah selama ini secara nyata cenderung memihak kepada golongan ekonomi kuat atau pemegang modal. Hal seperti ini dapat terjadi secara tidak sengaja dan bahkan tidak disadari oleh pejabat/instansi yang melaksanakan penataan.

Pertumbuhan penduduk kota di Indonesia meningkatkan kegiatan kehidupan sosial ekonomi di kota yang menyebabkan kenaikan kebutuhan akan tanah. Kebutuhan tanah wilayah perkotaan terutama berhubungan dengan perluasan ruang kota

untuk digunakan bagi prasarana kota seperti perumahan, bangunan umum, jaringan jalan, jaringan air minum, jaringan sanitasi, taman-taman, lapangan olah raga dan lain-lain sebagainya. Penyediaan tanah yang sangat terbatas untuk mencukupi kebutuhan tersebut cenderung mengakibatkan kenaikan harga dan mendorong kepada pola penggunaan tanah yang kurang efisien. Dengan demikian dapat dipahami bahwa permasalahan tanah pertanahan di wilayah perkotaan adalah bagaimana kemudian mendayagunakan atau mengefektifkan dan menghasilgunakan atau mengefesienkan tata guna tanah yang terbatas itu. Inilah yang kemudian menjadi faktor pemicu dilakukannya konsolidasai tanah dan penataan ruang oleh pemerintah untuk kemudian mengefektifkan dan mengefesienkan penggunaan tanah di wilayah perkotaan.

Salah satu bentuk kebijakan penataan ruang wilayah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur adalah izin proyek perumahan yang diperuntukan bagi pegawai negeri sipildi lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur yang mana area rencana perumahan tersebut awalnya merupakan area tanah pertanian. Dengan kata lain, terjadi alih fungsi tanah yang awalnya merupakan tanah pertanian menjadi kompleks perumahan untuk pegawai negeri sipil. Bukan hanya proyek perumahan yang terjadi alih fungsi tanah, namun ada beberapa tempat di wilayah ibukota

Kabupaten Luwu Timur yang secara fungsi telah berubah fungsi dari tanah pertanian menjadi perumahan atau perkantoran. Pengalihfungsian tanah tersebut tentunya akan menimbulkan implikasi hukum, baik terhadap rencana tata ruang wilayah kabupaten ataupun terhadap perlindungan hak-hak rakyat atas tanah.

Menurut Firman<sup>55</sup> bahwa bentuk kebijakan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur ini adalah salah satu bentuk pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Kepentingan umum yang dimaksud adalah bahwa rencana pembangunan kompleks perumahan pegawai negeri sipil tersebut adalah untuk kepentingan para pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur. Kebijakan ini dikeluarkan karena masih banyak pegawai pemerintah yang tidak memiliki rumah, sehingga Pemerintah Kabupaten Luwu Timur merancang suatu kebijakan untuk kesejahteraan para pegawai-pegawai tersebut.

Lebih lanjut Firman<sup>56</sup> mengemukakan bahwa Dinas Tata Ruang Kabupaten Luwu Timur saat ini tengah melakukan pembenahan terhadap tata ruang wilayah Kabupaten Luwu Timur, khususnya penertiban terhadap pemukiman-pemukiman yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah kabupaten.

---

<sup>55</sup> Firman, Kepala Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kabupaten Luwu Timur, pada wawancara tanggal 27 Mei 2011.

<sup>56</sup> Firman, Kepala Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kabupaten Luwu Timur, pada wawancara tanggal 27 Mei 2011.

Penulis berpendapat bahwa pelaksanaan alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan perumahan bagi pegawai negeri sipil yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur bukanlah suatu bentuk yang dapat dikategorikan sebagai kegiatan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Kepentingan umum pada hakikatnya adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan Negara, Bangsa, dan sebagian besar masyarakat. Kepentingan Umum adalah suatu kepentingan yang menyangkut semua lapisan masyarakat tanpa pandang golongan, suku, agama, status sosial dan sebagainya. Berarti apa yang dikatakan kepentingan umum ini menyangkut hajat hidup orang banyak bahkan termasuk hajat bagi orang yang telah meninggal, atau dengan kata lain hajat semua orang. Alih fungsi lahan pertanian ini terjadi oleh karena pada kawasan tersebut, berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur dan berdasarkan Surat Keputusan Bupati Nomor 234 Tahun 2009, oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur telah ditetapkan sebagai lokasi Kawasan Siap Bangun (Kasiba) dan Lingkungan Siap Bangun (Lisiba).

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 5, tidak mengategorikan pembangunan perumahan

bagi pegawai negeri sipil sebagai pembangunan untuk kepentingan umum.

Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur didasarkan pada kebijakan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Luwu Timur. Pada prosesnya kemudian, Pemerintah Kabupaten Luwu Timur membentuk panitia pelaksana yang khusus menangani proses-proses alih fungsi tanah pertanian yang akan dijadikan kompleks perumahan pegawai negeri sipil. Panitia yang dibentuk tersebut bukan merupakan keharusan sebagaimana pembentukan panitia Sembilan pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum seperti yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Panitia ini dibentuk dalam rangka tertib administrasi dan demi kelancaran proses alih fungsi lahan pertanian sehingga tidak ada masyarakat yang merasa dirugikan oleh pelaksanaan alih fungsi tersebut. Namun demikian, pemerintah Kabupaten Luwu Timur mengadopsi bentuk atau susunan panitia Sembilan tersebut.

Setelah panitia terbentuk, maka langkah pertama yang dilakukan oleh panitia adalah melakukan pembicaraan kepada pemilik tanah mengenai rencana pemerintah, termasuk mengenai



rencana tata ruang wilayah kabupaten dan pembicaraan mengenai penggantian tanah.

Setelah proses tersebut telah selesai, dalam hal ini masyarakat telah mengerti akan kebijakan alih fungsi tanah pertanian tersebut, maka panitia kemudian melakukan penaksiran terhadap tanah objek alih fungsi tanah pertanian. Selain itu, pembicaraan mengenai nilai tanah juga harus diperhatikan oleh panitia karena pada proses ini kadang kala mengalami hambatan. Setelah semua proses selesai, maka dilakukanlah alih fungsi tanah tersebut, dalam hal ini keterlibatan Notaris/PPAT memiliki peranan penting untuk kepastian hukumnya. Notaris/ PPAT berperan dalam hal pembuatan akta-aktanya.

Data yang penulis dapatkan di Kantor Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kabupaten Luwu Timur bahwa total luas lahan yang akan dialihfungsikan adalah seluas 367.763 m<sup>2</sup> dengan jumlah pemilik lahan sebanyak 21 orang. Kesepakatan jual beli antara pemerintah dan pemilik lahan dalam rangka alih fungsi lahan pertanian ini adalah untuk lahan yang bersertifikat dinilai seharga Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah) per meter persegi sedangkan untuk lahan yang belum bersertifikat (hanya memiliki rincik dan

PBB) dinilai seharga Rp. 9.000,- (Sembilan ribu rupiah) per meter persegi<sup>57</sup>.

Berdasar pada pemaparan di atas dan berdasar pada pendapat penulis bahwa kegiatan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan bukanlah kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai kegiatan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Karena kegiatan pemerintah tersebut bukan untuk kepentingan umum, maka pengadaan tanah oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Dalam peralihan hak antara masyarakat sebagai pemilik lahan dan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur sebagai pihak yang membutuhkan lahan dilakukan secara jual beli, Pemerintah Kabupaten Luwu Timur bertindak sebagai Badan Hukum Perdata. Peralihan hak didasarkan kepada kesepakatan kedua belah pihak. Setelah terjadi peralihan hak, maka lahan yang

---

<sup>57</sup> Data Primer, Dokumen Alih Fungsi Lahan Pertanian Menjadi Pemukiman Untuk Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Luwu Timur, Kantor Dinas Tata ruang dan Pemukiman Kabupaten Luwu Timur, 27 Mei 2011.

dimaksud menjadi asset Pemerintah Kabupaten Luwu Timur. Setelah menjadi asset Pemerintah Kabupaten Luwu Timur, maka kewenangan untuk mengelola asset tersebut berada pada Pemerintah Kabupaten Luwu Timur. Proses atau prosedur yang dilakukan dalam rangka alih fungsi lahan ini adalah langkah positif yang diambil oleh pemerintah untuk menciptakan suasana demokratis di mana kebijakan pemerintah didukung oleh masyarakatnya.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Pemerintah Kabupaten Luwu Timur berwenang mengelola asset tanah tersebut, maka diterbitkan Keputusan Bupati Luwu Timur Nomor 221/VIII/2011 tentang Pelepasan Asset Tanah Pemerintah Kabupaten Luwu Timur untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Luwu timur. Dengan terbitnya surat keputusan ini, maka terjadilah pelepasan asset Pemerintah Kabupaten Luwu Timur. Dalam diktum pertama surat keputusan tersebut disebutkan bahwa melepaskan asset Pemerintah Kabupaten Luwu Timur untuk pembangunan perumahan pegawai negeri sipil di Kabupaten Luwu Timur dengan letak/alamat, luas dan tahun perolehan, nama dan alamat pihak ketiga dan besarnya nilai ganti rugi dan ukuran tanah kavling sebagaimana tertuang dalam lampiran surat keputusan ini, dan menghapuskan tanah tersebut dari buku inventaris. Lebih lanjut disebutkan bahwa

Pelepasan asset dilakukan dengan pembayaran ganti rugi Rp 15.000,-/m<sup>2</sup> (lima belas ribu rupiah) permeter persegi untuk ukuran dasar tanah kavling dan Rp 50.000,-/m<sup>2</sup> (lima puluh ribu rupiah) permeter persegi untuk kelebihan tanah. Pembayaran ganti rugi disetor ke Kas Daerah Kabupaten Luwu Timur.

Dengan terbitnya surat keputusan tersebut berarti pula bahwa sudah tidak ada lagi permasalahan antara pemerintah dengan masyarakat pemilik lahan dan antara pemerintah dengan pegawai negeri sipil mengenai pengadaan tanah untuk kemudian dijadikan pemukiman. Dengan terbitnya keputusan tersebut berarti pula bahwa bagi pegawai negeri sipil yang mengambil perumahan di lokasi tersebut, maka tanah beserta bangunannya akan menjadi hak milik mereka karena surat keputusan tersebut telah melepaskan asset tanah yang menjadi lokasi perumahan itu dari asset pemerintah. Pengelolaan pembangunan perumahan pegawai negeri sipil di Kabupaten Luwu Timur diserahkan kepada Koperasi Pegawai Republik Indonesia (KPRI) SEHATI. Pegawai negeri sipil yang berminat memiliki rumah, dapat mendaftarkan diri pada koperasi tersebut.

Penataan kota memang merupakan upaya yang sangat baik yang dilakukan pemerintah. Ketika daerah tertata dengan baik, maka yang akan menikmatinya adalah rakyat jua. Namun, pelaksanaan penataan kota ini harus dibarengi dengan jaminan

perlindungan hak-hak atas tanah. Apalagi permasalahan tanah ganti rugi yang merupakan fenomena yang tidak ada habisnya.

## **2. Ganti Rugi Alih Fungsi Tanah Pertanian untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Luwu Timur**

Telah dipaparkan sebelumnya bahwa kegiatan pemerintah Kabupaten Luwu Timur mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi pemukiman bagi Pegawai Negeri Sipil tidak dapat dikategorikan untuk kepentingan umum. Oleh karena itu, maka pengadaan tanah oleh Pemerintah Kabupaten Luwu Timur dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Dalam peralihan hak antara masyarakat sebagai pemilik lahan dan Pemerintah Kabupaten Luwu Timur sebagai pihak yang membutuhkan lahan dilakukan secara jual beli, Pemerintah Kabupaten Luwu Timur bertindak sebagai Badan Hukum Perdata. Peralihan hak didasarkan kepada kesepakatan kedua belah pihak. Setelah terjadi peralihan hak, maka lahan yang dimaksud menjadi asset Pemerintah Kabupaten Luwu Timur. Setelah menjadi asset Pemerintah Kabupaten Luwu Timur, maka kewenangan untuk mengelola asset tersebut berada pada Pemerintah Kabupaten Luwu Timur.

Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pemilik lahan diberikan ganti rugi oleh pemerintah dalam bentuk uang pengganti, tanah pengganti, pemukiman kembali, dan bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan<sup>58</sup>.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa alih fungsi lahan pertanaian ini bukanlah merupakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sehingga penulis menjelaskan dan menegaskan bahwa bukan ganti rugi yang diberikan pemerintah kepada pemilik lahan, melainkan terjadi jual beli antara pemerintah dengan pemilik lahan yang bersangkutan. Hal ini berarti pula bahwa pemerintah dalam hal alih fungsi tanah ini tetap berdasar pada nilai-nilai keadilan dan tetap memperhatikan kesejahteraan rakyat.

Berbicara mengenai alih fungsi lahan ataupun pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah harus tetap menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Diskursus tentang keadilan selalu menjadi perhatian

---

<sup>58</sup> Pasal 13 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum

terlebih lagi dalam kaitannya dengan hukum. Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.<sup>59</sup>

Orang dapat menganggap keadilan sebagai sebuah gagasan atau realitas absolut dan mengasumsikan bahwa pengetahuan dan pemahaman tentangnya hanya bisa didapatkan secara parsial dan melalui upaya filosofis yang sangat sulit. Atau orang dapat menganggap keadilan sebagai hasil dari pandangan umum agama atau filsafat tentang dunia secara umum. Jika begitu, orang dapat mendefinisikan keadilan dalam satu pengertian atau pengertian lain dari pandangan ini.

Teori-teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan "*the search for justice*".<sup>60</sup> Terdapat macam-macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Di

---

<sup>59</sup> Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004, hal 239

<sup>60</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, cet VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995 hal. 196.

antara teori-teori itu dapat disebut teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawl dalam bukunya *a theory of justice*.

### **3. Perlindungan Hukum terhadap Pelaksanaan Alih Fungsi Tanah Pertanian untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Luwu Timur**

Setiap penataan ruang selalu melibatkan atau disertai dengan pembebasan tanah atau pengusuran penduduk lama. Penataan ruang pun tampil dan menjadi alat bagi pemilik modal untuk menggusur golongan ekonomi lemah. Dalam hal ini, pemerintah tanpa sengaja secara nyata tampak selalu memihak kepada golongan ekonomi kuat atau pemilik modal dengan berbagai persepsi dan kemampuannya. Penataan ruang sesuai dengan kondisi masyarakatnya memang bukan pekerjaan yang mudah, tetapi merupakan pekerjaan yang sangat sulit dan kompleks. Hal ini didukung pula oleh kebiasaan perencana ruang wilayah yang sudah terpaku dengan pola perencanaan yang tidak mengenal strata.

Kondisi tersebut diperparah dengan keluarnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Keluarnya Peraturan Presiden ini sangat mengundang kontroversi di kalangan masyarakat karena peraturan



ini dinilai sangat merugikan rakyat. Kepentingan umum yang dimaksudkan dalam Pasal 5 memang sangat bermanfaat bagi masyarakat. Namun, yang menjadi masalah adalah ketika pembangunan yang mengatasnamakan kepentingan umum ternyata dikelola oleh swasta. Secara otomatis, tidak semua kalangan masyarakat mampu menikmatinya, sementara kondisi ideal yang diharapkan adalah ketika fasilitas umum tersebut bisa dinikmati oleh semua kalangan masyarakat.

Menurut Pasal 6 UUPA mengatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Hal ini berarti bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi jika hal tersebut menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Implikasi hukumnya adalah bahwa untuk kepentingan bersama, bangsa dan negara, maka masyarakat tidak bisa memaksakan kepentingan pribadinya berkaitan dengan penggunaan tanah. Hal ini tidak terlepas pula dengan pelaksanaan penataan kota di mana maksud dan tujuan dari pelaksanaan penataan kota ini adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tidak bisa dinafikan bahwa dengan hak milik atas tanah berarti seseorang memiliki hak penuh untuk mempergunakan tanah yang dimilikinya untuk kepentingan pribadinya. Bukan berarti bahwa kepentingan perseorangan akan

terdesak oleh kepentingan umum, namun UUPA tetap memperhatikan kepentingan-kepentingan perseorangan. Hal ini jelas terlihat bahwa untuk menjamin kepentingan-kepentingan perseorangan, maka pemerintah mengeluarkan peraturan-peraturan mengenai pelepasan hak atas tanah dan peraturan mengenai ganti kerugian. Walaupun telah diatur secara formal, namun masih banyak pertentangan yang terjadi antara pemerintah dengan rakyat menyangkut masalah pertanahan.

Bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian harus tetap memperhatikan kepentingan rakyat. Pemerintah harus tetap mengutamakan kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat yang bermata pencaharian dari sektor pertanian. Alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian disebabkan oleh laju pertumbuhan penduduk yang begitu besar sehingga berdampak pada kebutuhan akan perumahan yang begitu besar pula. Hal ini tidak sebanding dengan ketersediaan tanah untuk perumahan, khususnya di wilayah perkotaan. Demikian pula yang terjadi di Kabupaten Luwu Timur, ketersediaan tanah yang begitu minim untuk area perumahan memaksa pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan untuk melakukan alih fungsi tanah pertanian menjadi perumahan. Hal ini tentunya mengakibatkan tanah pertanian di ibukota

Kabupaten Luwu Timur menjadi berkurang dan berimplikasi pula pada mata pencaharian masyarakat di sektor pertanian.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Luwu Timur mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian, yakni pembangunan kompleks perumahan untuk Pegawai Negeri Sipil tidak terlepas dari hal tersebut. Pemerintah Kabupaten Luwu Timur tentunya harus tetap memperhatikan hak-hak masyarakat, khususnya masyarakat yang bermata pencaharian di sektor pertanian. Menurut Zainal<sup>61</sup> bahwa alih fungsi tanah tersebut dilakukan jual beli antara pemilik tanah dengan pemerintah. Penentuan harga tanah tersebut disesuaikan dengan luas tanah dan berdasarkan pada alas hak dan bukti kepemilikan yang dimiliki oleh masyarakat. Bagi masyarakat yang menjual tanahnya, tanah tersebut dihargai dengan harga wajar, yakni sesuai dengan jenis lahan yang dimiliki oleh masyarakat, serta berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) tanah.

Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan Pegawai Negeri Sipil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Luwu Timur. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Luwu Timur mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian ini tentunya tetap memperhatikan

---

<sup>61</sup> Zaenal, Sub Bidang Keagrariaan Sekretariat Daerah Kabupaten Luwu Timur, Wawancara Tanggal 29 Mei 2011.

kesejahteraan masyarakat, khususnya perlindungan terhadap hak-hak rakyat atas tanah.

Komunikasi dan saling pengertian antara masyarakat dengan pemerintah harus tetap terjalin sehingga tidak terjadi kesalahpahaman. Pemerintah harus mampu menjelaskan kepada masyarakat tentang rencana-rencana kebijakan pemerintah, khususnya dalam hal penataan ruang dan manfaatnya untuk kesejahteraan bersama sehingga masyarakat bisa paham dan bahkan bisa berperan serta dalam menyukseskan pembangunan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Kebijakan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan pegawai negeri sipil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur sudah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Luwu Timur berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur.
2. Pelaksanaan alih fungsi tanah pertanian untuk pembangunan perumahan Pegawai Negeri Sipil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur disesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Luwu Timur. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Luwu Timur mengenai alih fungsi tanah pertanian menjadi non pertanian ini tentunya tetap memberikan perlindungan hukum dan memerhatikan hak-hak masyarakat, khususnya masyarakat yang bermata pencaharian di sektor pertanian.

#### **B. Saran**

1. Pemerintah daerah harus lebih mensosialisasikan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur kepada masyarakat agar

masyarakat mengetahui rencana pembangunan sesuai rencana tata ruang.

2. Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur dan Keputusan Bupati Kabupaten Luwu Timur Nomor 221/VIII/2011 tentang Pelepasan Asset Tanah Pemerintah Kabupaten Luwu Timur Untuk Pembangunan Perumahan Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Luwu Timur yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur sebaiknya mengacu pula pada Undang-Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan.
3. Agar pemerintah Kabupaten Luwu Timur tetap konsisten dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu Timur Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Luwu Timur untuk terciptanya penataan ruang yang baik dan perlindungan bagi masyarakat Luwu Timur, khususnya para petani pemilik lahan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku dan Karya Ilmiah bentuk lainnya

- Aminuddin Salle. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- \_\_\_\_\_.dkk. 2010. *Bahan Ajar-Hukum Agraria*. Makassar: As Publishing.
- Amier Sjariffuddin. 1996. *Budaya Hukum Masyarakat Pantai di Kabupaten Dati II Sinjai*. Laporan Penelitian pada Lembaga Penelitian Universitas Hasanuddin.
- Atang Ranoemihardja. 1982. *Perkembangan Hukum Agraria di Indonesia, Aspek Aspek dalam Pelaksanaan Perundangan Lainnya Dibidang Agraria di Indonesia*. Bandung: Tarsito.
- Bachtiar Effendie. 1982. *Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah*. Bandung: Alumni.
- Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria-Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Hukum Agraria Indonesia-Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.
- Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004.
- Eko Yulian Isnur. 2008. *Tata Cara Mengurus Surat Surat Rumah dan Tanah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Farida Patittingi. 2008. *Penegakan Hukum di Bidang Pertanahan-Suatu Tinjauan Teoretik*. Jurnal Ilmu Hukum Amannagappa, Vol.16 Nomor 4, Desember 2008, Hal.335-345.
- Herman Hermit. 2009. *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah (Tanah Hak Milik, Tanah Negara, Tanah Pemda, dan Balik Nama)-Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Hilman Hadikusuma. 1982. *Hukum Perjanjian Adat*. Bandung: Alumni.

- Iman Sudiyat. 1998. *Perkembangan Beberapa Bidang Hukum Adat Sebagai Hukum Klasik Modern* (dalam Syamsuddin dkk. 1998. *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*). Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII). Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Yogyakarta: Liberty.
- John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- John Salindeho. 1988. *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kartini J Soejendro. 2001. *Tafsir Sosial Hukum PPAT-Notaris Ketika Menangani Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*. Yogyakarta: Kanisius.
- Maria SW Sumardjono. 2001. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Parlindungan. 1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia (Berdasarkan PP.24/1997) Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP.37/1998)*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, penanganannya oleh Pengadilan dalam lingkungan peradilan dan Pembentukan Peradilan administrasi Negara*, Cetakan. II, Surabaya: Bina Ilmu.
- Redaksi RAS. 2009. *Tips Hukum Praktis: Tanah dan Bangunan*. Jakarta: Raih Asa Sukses.
- Ridwan HR. 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Sjahran Basah. 1985, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Sudikno Mertokusumo. 1999, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Supriadi. 2008. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.



- Sri Susyanti. 2010. *Bank Tanah- Alternatif Penyelesaian Masalah Penyediaan Tanah untuk Pembangunan Kota Berkelanjutan*. Makassar: As Publishing.
- Tolib Setiady. 2009. *Intisari Hukum Adat Indonesia (Dalam Kajian Kepustakaan)*. Bandung: Alfabeta.
- Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam lintasan sejarah*, cet VIII, Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Thompson, M. 1995. *Land Law*, Sweet & Maxwell Limited Of South Quay Plaza. London: 183 Marsh Wall.
- Urip Santoso. 2008. *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Tanah Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum